



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Kommunekonomiprogrammet 2022–2025 Våren 2021

Kommunärenden

Finansministeriets publikationer – 2021:42

Finansministeriets publikationer 2021:42

Kommunekonomiprogrammet 2022–2025

Våren 2021

Finansministeriet

Finansministeriet, Helsingfors 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Finansministeriet

© 2021 författare och finansministeriet

ISBN pdf: 978-952-367-494-3

ISSN pdf: 1797-9714

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsinki 2021 Finland

Kommunekonomiprogrammet 2022–2025, våren 2021

Finansministeriets publikationer 2021:42		Tema	Kommunärenden
Utgivare	Finansministeriet		
Utarbetad av	Finansministeriet		
Språk	Finska	Sidantal	101
Referat			
<p>Kommunekonomiprogrammet 2022–2025 har upprättats i samband med beredningen av planen för de offentliga finanserna våren 2021. Den kommunala ekonomins tillstånd och effekterna av regeringens åtgärder på den kommunala ekonomin beskrivs i programmet utifrån den nyaste information som finns tillgänglig. Effekterna av regeringens åtgärder har bedömts till den del det finns regeringsbeslut om åtgärderna och deras effekter på den kommunala ekonomin är kända.</p> <p>Kommunalekonomiprogrammet fördjupar bedömningen av den del i planen för de offentliga finanserna som gäller kommunernas ekonomi. Syftet med kommunekonomiprogrammet är att bedöma läget inom den kommunala ekonomin och kommunernas möjligheter att klara av att ordna basservice i enlighet med de åtgärder som anges i budgetförslaget och planen för de offentliga finanserna. I programmet prioriteras granskningen av utvecklingsperspektiven för den kommunala ekonomin och av regeringsåtgärder med verkningar för den kommunala ekonomin. Effekterna av åtgärderna bedöms utifrån den kommunala ekonomin som helhet, enligt kommunstorleksgrupp och med avseende på genomförandet av finansieringsprincipen fram till 2025. Finansministeriets ekonomiska avdelning har berett utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin, som beskrivs i kommunekonomiprogrammet med de begrepp som används i kommunernas bokföring. I programmet har beaktats överföringen av social- och hälsovårdens och räddningsväsendets uppgifter till de välfärdsområden som enligt regeringens proposition ska inrättas från och med 2023.</p> <p>Kommunekonomiprogrammet har beretts i ett sekretariat som utsetts av finansministeriet och där alla centrala ministerier som bereder lagstiftning om kommunernas uppgifter och statliga åtgärder som påverkar den kommunala ekonomin samt Finlands Kommunförbund är representerade. Förhandlingarna mellan staten och kommunerna har förts vid delegationen för kommunal ekonomi och kommunal förvaltning, samt vid den ekonomisektion som utför det beredande arbetet. Regeringen har behandlat kommunekonomiprogrammet vid förhandlingarna om planen för de offentliga finanserna våren 2021..</p>			
Nyckelord	kommunal ekonomi, kommunernas uppgifter, statsbidrag till kommunerna, kommunärenden, kommunernas utgifter, kommunernas inkomster, kommuner, kommunkoncerner.		
ISBN PDF	978-952-367-494-3	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-494-3		

Kuntatalousohjelma 2022–2025, kevät 2021

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:42		Teema	Kunta-asiat
Julkaisija	Valtiovarainministeriö		
Yhteisötekijä	Valtiovarainministeriö		
Kieli	Suomi	Sivumäärä	101

Tiivistelmä

Kuntatalousohjelma vuosille 2022–2025 on laadittu kevään 2021 julkisen talouden suunnitelman (JTS) valmistelun yhteydessä. Kuntatalouden tilaa ja hallituksen toimenpiteiden vaikutuksia kuntien talouteen kuvataan ohjelmassa uusimpien käytössä olevien tietojen ja arvioiden pohjalta. Hallituksen toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitu niiltä osin kuin toimenpiteistä on olemassa hallituksen päätökset ja toimenpiteiden vaikutukset kuntatalouteen ovat tiedossa.

Kuntatalousohjelma syventää julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevaa arviointia. Kuntatalousohjelman tarkoituksena on arvioida kuntatalouden tilaa ja kuntien mahdollisuuksia selvittää peruspalvelujen järjestämisestä talousarvioesityksen ja julkisen talouden suunnitelman mukaisilla toimenpiteillä. Kuntatalousohjelman painopiste on kuntatalouden kehitysnäkymien ja hallituksen kuntatalouteen vaikuttavien toimenpiteiden tarkastelussa. Toimenpiteiden vaikutuksia arvioidaan koko kuntatalouden lisäksi kuntakokoryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta vuoteen 2025 asti. Valtiovarainministeriön kansantalousosasto on valmistellut kuntatalouden kehitysarvion, joka esitetään kuntatalousohjelmassa kuntien kirjanpidon käsittein. Ohjelmassa on huomioitu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien siirtyminen vuodesta 2023 alkaen hallituksen esityksen mukaisesti perustettaville hyvinvointialueille.

Kuntatalousohjelma on valmisteltu valtiovarainministeriön nimeämässä sihteeristössä, jossa ovat mukana kaikki keskeiset kuntien tehtävälainsäädäntöä ja kuntatalouteen vaikuttavia valtion toimenpiteitä valmistelevat ministeriöt sekä Suomen Kuntaliitto. Valtion ja kuntien välinen neuvottelu on käyty Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa sekä sille valmistelutyötä tekevässä talousjaostossa. Hallitus on käsitellyt kuntatalousohjelman kevään 2021 julkisen talouden suunnitelmaa koskeissa neuvotteluissa.

Asiasanat	kuntatalous, kuntien tehtävät, kuntien valtionavut, kunta-asiat, kuntien menot, kuntien tulot, kunnat, kuntakonsernit
-----------	---

ISBN PDF	978-952-367-494-3	ISSN PDF	1797-9714
----------	-------------------	----------	-----------

Julkaisun osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-494-3
------------------	---

Local Government Finances Programme 2022–2025, spring 2021

Publications of the Ministry of Finance 2021:42		Subject	Local Government Affairs
Publisher	Ministry of Finance		
Group Author	Ministry of Finance		
Language	Finnish	Pages	101

Abstract

The Local Government Finances Programme 2022–2025 was drawn up in connection with the preparation of the General Government Fiscal Plan in spring 2021. The state of local government finances and the impact of the Government's measures on local government finances are described in the Programme on the basis of the latest available information and estimates. The impact of the Government's measures has been estimated in so far as there are government decisions on the measures and the effects are known.

The Programme adds depth to the review of local government finances given in the General Government Fiscal Plan. The purpose of the Programme is to assess the state of local government finances and the scope for municipalities to successfully organise basic public services by means of the measures in the budget proposal and the General Government Fiscal Plan. The Local Government Finances Programme focuses particularly on examining the development outlook for local government finances and government measures that affect local government finances. The effects of the measures have been assessed up to 2025 in terms of local government finances as a whole and also by municipality size group and from the perspective of the principle of adequate financial resources. The Economics Department of the Ministry of Finance has drafted a trend projection for local government finances, which in this Programme is presented in local government accounting terms. The Programme takes into account the transfer of health, social and rescue services from 2023 onwards to the wellbeing services counties to be established in accordance with the Government's proposals.

The Local Government Finances Programme was drafted by a secretariat appointed by the Ministry of Finance consisting of all the key ministries involved in the preparation of central government measures affecting local government finances and in the drafting of legislation on local government functions, as well as the Association of Finnish Local and Regional Authorities. Negotiations between central and local government were held in the Advisory Committee on Local Government Finances and Administration and in a finance subcommittee conducting preparatory work for the Committee. The Government discussed the Local Government Finances Programme in the negotiations on the General Government Fiscal Plan in spring 2021.

Keywords

local government finances, duties of municipalities, central government transfers to local government, local government affairs, local government expenditure, local government revenue, municipalities, local authority corporations

ISBN PDF	978-952-367-494-3	ISSN PDF	1797-9714
URN address	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-494-3		

Innehåll

Sammandrag	7
Inledning	15
1 Lägesbild av den kommunala ekonomin våren 2021	16
1.1 Den kommunala ekonomin utifrån bokslutsprognoserna för 2020	16
1.2 Coronakrisens effekter på den kommunala ekonomin och regeringens åtgärder för att stödja kommunerna	35
2 Regeringens riktlinjer för den kommunala ekonomin	41
2.1 Riktlinjer för den kommunala ekonomin (planen för de offentliga finanserna, avsnitt 7.1)	41
2.2 Statsbidrag och kommunernas uppgifter under ramperioden (planen för de offentliga finanserna, avsnitt 7.2)	43
3 Regeringens åtgärder som rör kommunerna 2022–2025 och deras effekter på kommunerna	49
3.1 Social- och hälsovårdsreformen	49
3.2 Övriga åtgärder	57
4 Utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin och genomförandet av finansieringsprincipen	80
4.1 Allmän ekonomisk utveckling	80
4.2 Utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin	82
4.3 Trycket på att anpassa ekonomin, enligt kommungrupp	91
Bilagor	100

Sammandrag

Statens stöd stärkte den kommunala ekonomin avsevärt under 2020

Coronapandemin som började våren 2020 hade många olika konsekvenser för kommunernas inkomst- och utgiftsbas. Den försvagade utvecklingen av kommunernas avgifts-inkomster och ledde till en ökning av social- och hälsovårdsutgifterna. Krisen minskade kommunernas skatteintäkter. Trots detta utvecklades skatteintäkterna positivt i alla kommunstorleksgrupper 2020, vilket delvis berodde på höjningen av kommunernas andel av intäkterna från samfundsskatten. Pandemin gav också upphov till besparingar inom vissa funktioner i den kommunala ekonomin. De sammantagna effekterna av coronakrisen på samhällsekonomin och därmed på den kommunala ekonomin har således varit mindre än vad som befarades i början av pandemin våren 2020.

Staten axlade en del av krisens effekter och anvisade generöst stöd till den kommunala ekonomin för att trygga tillgången till basservicen och stödja den ekonomiska aktiviteten i kommunerna. År 2020 uppgick ökningen av statsandelarna och statsbidragen och höjningen av utdelningsandelen från samfundsskatten sammanlagt till cirka 3 miljarder euro. Ungefär hälften av stödet anvisades till den kommunala ekonomin genom höjningar av statsandelen. Det är omöjligt att göra någon exakt bedömning av coronakrisens effekter på den kommunala ekonomin eller separera dem från andra faktorer som påverkat utvecklingen. I grova drag kan man dock uppskatta att statens coronastöd till den kommunala ekonomin överskred coronapandemins nettoeffekt 2020 med drygt en miljard euro. Visserligen varierar nettoeffekten beroende på kommun.

Enligt bokslutsprognoserna stärktes kommunernas och samkommunernas sammanlagda årsbidrag med hela 2,4 miljarder euro jämfört med år 2019 och uppgick till cirka 4,6 miljarder euro år 2020. Årsbidraget överträffade prognosen i kommunekonomiprogrammet hösten 2020 med cirka 500 miljoner euro. Det berodde i hög grad på att staten beviljade kommunerna coronastöd i sina tilläggsbudgetar under hösten, skatteintäkterna utvecklades bättre än förväntat och omkostnaderna ökade endast måttligt. Räkenskapsperiodens resultat för den kommunala ekonomin 2020 var cirka 1,7 miljarder euro.

Jämfört med 2019 ökade nettoinvesteringarna inom den kommunala ekonomin under 2020 med 0,7 miljarder euro och uppgick till cirka 4,7 miljarder euro. Utvecklingen berodde på att investeringarna i kommunerna ökade samtidigt som överlåtelseinkomsten av investeringstillgångar minskade efter att ha varit exceptionellt hög 2019. Lånestocken i den kommunala ekonomin ökade med cirka 1,6 miljarder euro jämfört med 2019 och uppgick till cirka 23,5 miljarder euro.

Samtliga kommunstorleksgrupper – och speciellt de till invånarantalet minsta kommunerna – uppvisade förbättrade årsbidrag. Det berodde framför allt på att coronakrisens effekter var minst påtagliga i denna kommungrupp samt att statens stödåtgärder anvisades genom statsandelar. Antalet kommuner med negativt årsbidrag minskade kraftigt år 2020 till endast två, jämfört med 65 året innan. Endast 27 kommuner uppvisade ett negativt resultat för räkenskapsperioden, medan hela 230 kommuner gjorde ett negativt resultat för 2019. Utifrån bokslutsprognoserna är det möjligt att ytterligare 4–6 kommuner kan komma att omfattas av utvärderingsförfarandet av kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning. Dessa kommuner blir föremål för förfarandet med anledning av underskottet i balansräkningen enligt kommunkoncernens eller kommunens bokslut.

Det bör noteras att samtidigt som kommunernas ekonomi stärktes år 2020, försämrades ekonomin för samkommunerna. Räkenskapsperiodens resultat för samkommunerna försvagades och stannade slutligen på cirka -73 miljoner euro. Räkenskapsperiodens resultat var negativt i 40 samkommuner. Det sammanlagda resultatet för dessa samkommuner var cirka -252 miljoner euro. År 2019 uppvisade 59 samkommuner ett negativt resultat, men det sammanslagna resultatet på -106 miljoner euro var ändå klart bättre än resultatet för 2020. Samkommunernas försämrade resultat för räkenskapsperioden berodde speciellt på att sjukvårdsdistrikten gjorde ett sämre resultat och dessutom uppvisade Helsingforsregionens trafik (HRT) ett klart negativt resultat. Däremot vände utbildningssamkommunernas resultat till klart positiva siffror efter ett något negativt resultat året innan. Visserligen bör det noteras att utbildningssamkommunerna beviljades i slutet av året statsandelar för vilka utgifterna bokförs först 2021. Enligt kommunallagen gäller skyldigheten att täcka underskott inte enbart kommuner utan även samkommuner. Utifrån bokslutsprognoserna för 2020 kan nio samkommuner fortfarande förväntas ha underskott från 2015 i balansräkningen, vilket strider mot bestämmelserna om underskott i kommunallagen.

Staten anvisar full finansiering till kommunernas nya eller utvidgade uppgifter och skyldigheter

I planen för de offentliga finanserna ställs en euromässig begränsning för de utgiftsändringar som följer av statens åtgärder och som är konsekvent med målet för den strukturella saldoutslaget inom kommunalekonomin. Hösten 2019 beslutade regeringen att nettoeffekten av regeringens beslut får öka omkostnaderna för den kommunala ekonomin med högst 520 miljoner euro 2023 jämfört med den tekniska planen för de offentliga finanserna våren 2019. I planen för de offentliga finanserna 2021–2024 som upprättades våren 2020 konstaterades att utgiftsbegränsningen har överskridits. År 2023 kommer kommunernas uppgiftsområde att minska betydligt genom social- och hälsovårdsreformen, och många av de utvidgningar av uppgifter och skyldigheter som fastställts under valperioden riktas till välfärdsområdena. Till följd av inrättandet av välfärdsområdena är det inte längre

meningsfullt att övervaka utgiftsbegränsningen 2023. Styrmekanismerna för den kommunala ekonomin och välfärdsområdena kommer att bedömas under innevarande år bland annat i samband med översynen av förordningen om en plan för de offentliga finanserna.

Det är viktigt att kommunerna enligt den gällande lagstiftningen anvisas en hundraprocentig statsandel för nya eller utvidgade uppgifter och skyldigheter. Det innebär att lokalförvaltningens finansiella ställning inte påverkas, eftersom staten axlar fullt ansvar för finansieringen av nya och mer omfattande åligganden med statsandelar. Konsekvenserna av de nya och utvidgade uppgifterna för den kommunala ekonomin bör dock bedömas på ett realistiskt sätt för att de motsvarande ökade statsandelarna ska uppväga de ökade kostnaderna till fullt belopp.

Effekterna av statens åtgärder på den kommunala ekonomin

År 2022 kommer statsbidragen till kommunerna att uppgå till cirka 13,1 miljarder euro, av vilket statsandelen för basservice utgör 7,9 miljarder euro. Statsandelen för undervisnings- och kulturverksamhet är cirka 1,1 miljarder euro under hela ramperioden. År 2022 är indexförhöjningen av statsandelarna 2,2 procent.

Efter social- och hälsovårdsreformen kommer statsandelarna 2025 enligt fasta priser (enligt nivån 2022) att vara sammanlagt cirka 4,7 miljarder euro, av vilket statsandelen för basservice utgör cirka 2,3 miljarder euro. I statsandelarna ingår också ersättningarna för förlorade skatteintäkter i kommunerna, det vill säga cirka 2,6 miljarder euro 2022 och cirka 0,8 miljarder euro från och med 2023 på grund av social- och hälsovårdsreformen.

Den justering av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna som görs i samband med budgeten för 2022 utifrån differensen mellan de verkliga kostnaderna 2019 och de kalkylerade kostnader som används som underlag för statsandelsberäkningen är 562 miljoner euro. En del av detta belopp härrör från ändringar i beräkningssättet. Eftersom den kommunala ekonomin tilldelats betydande stöd 2020 och staten kompenserar de direkta kostnader som orsakas av coronapandemin även 2021, beaktas inte justeringens effekt på statsandelarna 2022. I stället kommer nivån på statsandelen att höjas med cirka 246 miljoner euro 2022. På 2023 års nivå är höjningen cirka 50 miljoner euro. I detta beaktas också den permanenta anpassning på 24 miljoner euro från och med 2023, som ingår i statens omfördelning av sammanlagt 370 miljoner euro. År 2022 innebär justeringen av kostnadsfördelningen en höjning av statsandelen för undervisnings- och kulturverksamhet med 16,9 miljoner euro, av vilket kommunernas andel beräknas uppgå till 12,1 miljoner euro.

Reformerna enligt regeringsprogrammet kommer att fortsätta 2022. Nya åtgärder som tilldelas statsandelar är utvidgningen av screeningprogrammet (10 mn euro) och barnskyddet (4,8 mn euro). Till nytt stöd till småbarnspedagogiken anvisas dessutom 6,25 miljoner euro genom en höjning av statsandelen för basservicen och 8,8 miljoner euro via undervisnings- och kulturministeriet 2022. Från och med 2023 tilldelas hela stödet på 15 miljoner euro till småbarnspedagogiken genom statsandelen för basservice. För personaldimensioneringen enligt äldreomsorgslagen anvisas en ökning på 43,7 miljoner euro i statsandelen för basservice 2022. År 2024 beräknas årskostnaderna för reformen vara 265,8 miljoner euro. För översynen av servicestrukturen inom social- och hälsovården anvisas 132,9 miljoner euro 2022. Merparten av anslagen riktas till utvecklingen av framtidens social- och hälsocentraler, äldreomsorgen, den nationella mentalvårdsstrategin, rehabiliteringen och tillgången till basservice innan de överförs permanent som utgifter för de kommande välfärdsområden. Från och med 2023 ansvarar kommunerna inte längre för ordnande av social- och hälsovårdstjänsterna, och därför tas inte heller riktlinjer för social- och hälsovårdsuppgifterna upp i kommunekonomiprogrammet efter denna tidpunkt.

Utvidgningen av läroplikten införs en årskull i taget från och med 1 augusti 2021. Reformen beräknas öka kommunernas kostnader med 129 miljoner euro från och med 2024. För förbättring av elev- och studerandevården inom den grundläggande utbildningen och på andra stadiet anvisas 20 miljoner euro 2022 och 29 miljoner euro 2023. Programmet för utveckling av kvaliteten och jämlikheten inom den grundläggande utbildningen tilldelas 60 miljoner euro, och programmet för utveckling av kvaliteten och jämlikheten inom småbarnspedagogiken tilldelas 50 miljoner euro 2022.

Genomförandet av programmet för kvaliteten på och tillgången till gymnasieutbildning, som inleddes 2021, fortsätter och anvisas 10 miljoner euro 2022, av vilket cirka 9 miljoner euro hänvisas till den kommunala ekonomin. För anställning av lärare och handledare inom yrkesutbildningen samt andra stödåtgärder för att säkerställa undervisningen och handledningen anvisas 70 miljoner euro 2022, av vilket uppskattningsvis cirka 51,8 hänförs till den kommunala ekonomin.

Regeringen beslutade vid sin halvtidsöversyn att fortsätta beredningen av överföringen av arbets- och näringstjänsterna till kommunerna. Avsikten är att färdigställa en regerings proposition så att tjänsterna kan överföras under 2024. De ekonomiska konsekvenserna av överföringen förtydligas under beredningen och kommer att integreras i planen för de offentliga finanserna och i kommunekonomiprogrammet i ett senare skede.

Projektet för utveckling av fastighetsskatten pågår fortfarande. Nästa steg är att förnya metoderna för värdering av både mark och byggnader. Avsikten är att uppdatera beskattningsvärdena för byggnader och markområden så att de bättre motsvarar verkliga värden. Avsikten är att regeringen ska lämna en proposition om reformen till riksdagen hösten 2021 och att de nya beskattningsvärdena kan tillämpas från och med fastighetsbeskattningen för 2023.

Kommunernas andel av intäkterna från samfundsskatten har höjts genom en tidsbunden åtgärd med anledning av coronavirussituationen med 10 procentenheter skatteåren 2020 och 2021, varefter förhöjningen upphör.

Hushållsavdraget för skrotning av oljeeldad uppvärmning höjs 2022–2027. Dessutom sänks beskattningsvärdet för utsläppssnåla tjänstebilar med 85 euro i månaden 2022–2025. Ändringarna beräknas minska intäkterna från kommunalskatten med 4 miljoner euro 2022, 2 miljoner euro 2023, 3 miljoner euro 2024 och 3 miljoner euro 2025. Grunderna för beskattningen av förvärvsinkomst justeras varje år mot höjningen av inkomstnivån eller inflationen. Detta ingår som ett tekniskt antagande också i de uppskattade skatteintäkterna för 2024–2025. I enlighet med regeringsprogrammet kompenseras kommunerna för de uteblivna skatteintäkterna.

Återhämtning inom samhällsekonomin – coronakrisen har förvärrat underskottet i den offentliga ekonomin

Finlands ekonomi backade med -2,8 procent 2020. På grund av coronapandemin växer ekonomin långsamt under början av 2021, men tillväxttakten tilltar under sommaren och blir under slutet av året klart snabbare än den genomsnittliga tillväxten. Totalproduktionen beräknas öka med 2,6 procent 2021. Den nivå på totalproduktionen som rådde före krisen uppnås 2022. Den ekonomiska tillväxten avtar 2024–2025 men är ändå något bättre än den potentiella produktionstillväxten.

Den stora ökningen i antalet fall av covid-19 våren 2021 har ökat osäkerheten inom ekonomin. Efterfrågan på tjänster är fortfarande svag inom landet och exporten påverkas av den utdragna pandemin. Finansministeriets prognos för ekonomin bygger på antagandet att incidensen av fall av covid-19 kommer att sjunka till en låg nivå inför sommaren 2021 till följd av restriktioner, framsteg i vaccinationsprogrammet och säsongsvariationer i epidemins förlopp. I ett stabilt epidemiologiskt läge är det möjligt att lindra och häva begränsningar.

Underskottet i de offentliga finanserna i Finland förvärrades i följd till följd av coronapandemin. De offentliga finanserna försvagades av den ekonomiska recessionen och många av de stödåtgärder som vidtogs på grund av pandemin. Trots den ekonomiska tillväxten i prognoserna för de närmaste åren kommer de offentliga finanserna att uppvisa såväl ett större underskott än under tiden före krisen som en strukturell obalans mellan utgifter och inkomster. Staten har burit största delen av kostnaderna för de stödåtgärder som beslutats om på grund av pandemin. Lokalförvaltningens finansiella saldo, som ifjol hade vänt till ett överskott tack vare statens omfattande stödåtgärder, kommer att visa ett underskott i år när utgifterna ökar snabbare än inkomsterna.

Avklingande coronapandemi och social- och hälsovårdsreformen påverkar utsikterna för den kommunala ekonomin

Utsikterna inom den kommunala ekonomin är något positivare än uppskattningarna i kommuneekonomiprogrammet hösten 2020, bland annat tack vare utvecklingen ifjol som var bättre än förväntat. Ett tag drog coronapandemin uppmärksamheten från de strukturella problemen inom den kommunala ekonomin, men när coronakrisen är över blir det ännu viktigare att trygga hållbarheten inom den kommunala ekonomin på lång sikt. Å andra sidan är utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin behäftad med större osäkerhet än normalt på grund av coronaläget.

Den utdragna epidemin med covid-19 och de på nytt upptrappade restriktionerna påverkar både inkomsterna och utgifterna inom den kommunala ekonomin 2021. Testerna och skyddsåtgärderna enligt hybridstrategin ökar utgifterna inom den kommunala ekonomin, men regeringen har förbundit sig att kompensera kommunernas direkta kostnader som hänför sig till covid-19 till fullt belopp. Coronaviruspandemin ökar de direkta utgifterna inom social- och hälsovården och räddningsväsendet och har också flera indirekta konsekvenser. I likhet med fjolåret kommer det att uppstå besparingar inom en del av verksamheterna när till exempel icke-brådskande åtgärder inom hälso- och sjukvården skjuts upp och en del andra sektorer går på lågdrift eller håller stängt på grund av restriktionerna. Avgifts- och försäljningsintäkterna stannar under den normala nivån, men annars ökar inkomsterna från verksamheten genom statens coronaunderstöd till kommunerna, vilket i motsats till ifjol tilldelas huvudsakligen genom statsbidrag. Det innebär att statsandelarna i år stannar klart under fjolårs nivån. Däremot ökar skatteintäkterna snabbt. Utifrån dessa antaganden är resultatet för den kommunala ekonomin visserligen sämre än ifjol, men fortfarande klart positivt. Sammantaget ökar dock utgifterna inom den kommunala ekonomin snabbare än inkomsterna, och kassaflödet i verksamheten och för investeringarnas del är negativt.

Ökningen i omkostnaderna inom den kommunala ekonomin förväntas avta 2022 när största delen av tilläggsåtgärder för att hantera coronapandemin avslutas. Sannolikt kommer det från innevarande år att överföras vårdskuld och eftersatt service till nästa år i en omfattning som är svår att förutse. I utvecklingsprognosen ingår den finansiering från EU:s återhämtningsinstrument som allokerats till avveckling av vårdskulden och motsvarande kostnader.

Verksamhetsinkomsterna i den kommunala ekonomin antas minska betydligt 2022, bland annat till följd av att de budgetmedel som anvisats för testning samt coronabidragen upphör. Å andra sidan förväntas avgiftsintäkterna och försäljningsintäkterna återgå till normal nivå när coronakrisen avklingar. Verksamhetsbidraget beräknas minska cirka 6 procent.

År 2022 kommer ökningen av kommunernas skatteinkomster att avta och vara endast drygt en procent, när den tidsbundna höjningen av kommunernas utdelning av samfundsskatten upphör. Statsandelarna ökar med något över 5 procent till följd av bland annat de i regeringsprogrammet fastställda utvidgade uppgifterna, förhöjningen av nivån på statsandelen samt indexförhöjningen. Med ovan nämnda antaganden kommer resultatet inom den kommunala ekonomin att bli något positivt. I likhet med de senaste åren kommer investeringsnivån att vara hög, och enligt kalkylen över utgiftstrycket kommer verksamhetens och investeringarnas kassaflöde att vara cirka 1,9 miljarder euro negativt.

År 2023 kommer kommunernas kostnader för verksamheten att minska till följd av social- och hälsovårdsreformen och ungefär hälften av driftsekonomiutgifterna överförs till välfärdsområdena. Kommunernas statsandelar, kompensationer för skatteintäktsförluster och skatteintäkter minskas på riksnivå till ett motsvarande belopp som de överförda kostnaderna. Social- och hälsovårdsreformens fulla effekt på kommunernas skatteintäkter syns inte ännu 2023 då kommunerna fortfarande får kommunal- och samfundsskatteinkomster med en högre skattesats och utdelning från tidigare skatteår.

Från och med 2023 härrör största delen av kommunernas kostnader från anordnande av småbarnspedagogik och utbildning. Det minskande födelsetalet under 2010-talet har lett till att också servicebehovet inom småbarnspedagogik och utbildning har minskat. I beräkningarna i utvecklingsprognosen är minskningen av servicebehovet dock något lindrigare eftersom alla kommuner inte har möjlighet att dra nytta av den kalkylmässiga besparingspotentialen, eller åtminstone inte speciellt fort.

Med ovan nämnda antaganden uppskattas kommunernas kassaflöde från verksamheten och investeringarna vara fortsatt negativ under hela ramperioden. Under 2024–2025 blir kassaflödet från verksamheten och investeringarna ungefär en miljard euro negativt. Av de upptagna lånen överförs uppskattningsvis 4,6 miljarder euro bort från den kommunala ekonomin i samband med social- och hälsovårdsreformen. Efter detta fortsätter lånestocken i den kommunala ekonomin att växa betydligt långsammare än under det senaste årtiondet i genomsnitt.

Med social- och hälsovårdsreformen överförs de snabbast växande utgifterna, som hänförs till den åldrande befolkningen, bort från den kommunala ekonomin, vilket minskar kommunernas utgiftstryck och därigenom också trycket på att höja skattesatserna. Däremot försvinner inte obalansen mellan kommunens inkomster och utgifter, och därför behövs det fortsättningsvis reformer som förbättrar produktiviteten och effektiviteten i den kommunala ekonomin.

Genomförandet av finansieringsprincipen per kommunstorleksgrupp

Kommunekonomiprogrammet ska innehålla en bedömning av förändringarna i kommunernas strukturella saldon både utifrån utsikterna för hela landet och enligt kommungrupp. I programmet beskrivs balansen i finansieringen av kommunerna med hjälp av begreppet kassaflödet i verksamheten och för investeringarnas del. Enklare uttryckt beskriver detta nyckeltal trycket på att öka lånestocken (ett negativt nyckeltal) eller den kalkylerade möjligheten till bland annat låneamorteringar eller sänkningar av skattesatsen (ett positivt nyckeltal).

År 2022 ser verksamhetens och investeringarnas kassaflöde ut att försvagas i nästan alla kommunstorleksgrupper jämfört med föregående år. Däremot ser kassaflödet från verksamheten och investeringarna 2023 ut att förbättras i alla kommunstorleksgrupper jämfört med 2022. En bidragande orsak till ändringen är social- och hälsovårdsreformen. I kommunalskatterna 2023 ingår fortfarande skatter som uppburits enligt skattesatserna för tidigare år, vilka ännu 2023 stärker kassaflödet från verksamheten och investeringarna. Å andra sidan har social- och hälsovårdsreformen olika stor inverkan på utvecklingen av verksamhetsbidraget, skatteintäkterna och statsandelarna beroende på kommunstorleksgrupp; i större kommuner beräknas verksamhetsbidraget växa snabbare än i mindre kommuner på grund av skillnaderna i befolkningsstrukturen. Enligt beräkningarna kommer kassaflödet från verksamheten och investeringarna att vara negativt vid slutet av ramperioden. Det finns dock relativt stora skillnader mellan kommunstorleksgrupperna. År 2025 verkar det beräknade skattehöjningstrycket vara störst i kommunstorleksgruppen 20 000–40 000 invånare. Det svagare kassaflödet från verksamheten och investeringarna avspeglas naturligtvis även i kommunernas lånestock.

År 2021 antas endast tre kommuner redovisa negativt årsbidrag. Situationen verkar dessvärre försämrats och vid slutet av ramperioden antas det finnas cirka 23 kommuner med negativt årsbidrag. Även antalet kommuner med underskott i balansräkningen förväntas öka före ramperiodens slut.

Med anledning av dels coronapandemin, dels social- och hälsovårdsreformen omfattar den period som är föremål för granskningen omfattar flera exceptionella år, och därför bör man förhålla sig till beräkningarna för de olika kommunstorleksgrupperna med stor försiktighet. Coronapandemin orsakar fortfarande osäkerhetsmoment speciellt med avseende på verksamhetsbidraget och utvecklingen av skatteutfallet. Granskningen per kommunstorleksgrupp beskriver utvecklingen och status för ekonomin i kommuner i olika storleksklasser, men den bör inte användas som underlag för långtgående tolkningar.

Inledning

Kommunekonomiprogrammet 2022–2025 har upprättats i anslutning till beredningen av planen för de offentliga finanserna våren 2021. I programmet beskrivs läget inom den kommunala ekonomin och effekterna av regeringens åtgärder på kommunernas ekonomi utifrån de senast tillgängliga uppgifterna och bedömningarna. Effekterna av regeringens åtgärder har utvärderats till de delar regeringen har fattat beslut om åtgärderna och effekterna av åtgärderna på den kommunala ekonomin är kända.

Kommunekonomiprogrammet fördjupar utvärderingen av den kommunala ekonomin som ingår i planen för de offentliga finanserna. Syftet med programmet är att bedöma läget inom den kommunala ekonomin och kommunernas möjligheter att klara av att ordna basservice med de åtgärder som anges i finansieringsramen för den kommunala ekonomin. I programmet prioriteras granskningen av utvecklingsutsikterna för den kommunala ekonomin och av regeringens åtgärder för att påverka den kommunala ekonomin. Effekterna av åtgärderna har utvärderats förutom med tanke på den kommunala ekonomin som helhet även enligt kommungrupp samt med tanke på genomförandet av finansieringsprincipen ända till 2025. Finansministeriets ekonomiska avdelning har berett en utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin, och i kommunekonomiprogrammet presenteras prognosen med begrepp som används i kommunal bokföring. I utvecklingsprognosen har beaktats att social- och hälsovården och räddningsväsendet från och med 2023 överförs till välfärdsområden som inrättas i enlighet med regeringens proposition. Det bör påpekas att beräkningarna för social- och hälsovårdsreformen fortfarande är preliminära och kommer att preciseras i samband med utarbetandet av planen för de offentliga finanserna 2023–2026.

Kommunekonomiprogrammet har beretts av ett sekretariat som utsetts av finansministeriet. Sekretariatet har representation från samtliga relevanta ministerier som bereder lagstiftning om kommunernas uppgifter och statliga åtgärder som påverkar den kommunala ekonomin, samt från Finlands Kommunförbund. Förhandlingarna mellan staten och kommunerna har förts i Delegationen för kommunal ekonomi och kommunal förvaltning, samt i ekonomisektionen som bereder ärenden åt delegationen.

Kommunekonomiprogrammet har offentliggjorts på finansministeriets webbplats på <https://vm.fi/sv/kommunekonomiprogrammet>

1 Lägesbild av den kommunala ekonomin våren 2021

1.1 Den kommunala ekonomin utifrån bokslutsprognoserna för 2020

Centrala punkter och observationer

- År 2020 var ett exceptionellt år inom den kommunala ekonomin. Coronapandemin som bröt ut våren 2020 försvagade utvecklingen av kommunernas skatteinkomster och avgiftsinkomster och ökade utgifterna inom social- och hälsovården. Samtidigt uppstod det också besparingar inom en del kommunala verksamheter. Staten stödde kommunerna med kraftiga tag med anledning av coronapandemin, för ett belopp på totalt cirka 3 miljarder euro. Största delen av understöden (ca 1,5 md euro) tilldelades till kommunerna genom statsandelar.
- Det sammanlagda årsbidraget i den kommunala ekonomin (kommuner och samkommunerna) stärktes med hela 2,4 miljarder euro jämfört med 2019 och var cirka 4,6 miljarder euro positivt 2020. Årsbidraget överträffade prognosen i kommuneekonomiprogrammet hösten 2020 med cirka 500 miljoner euro. Det starkare årsbidraget berodde i hög grad på att staten beviljade kommunerna coronastöd, skatteintäkterna utvecklades bättre än förväntat och omkostnaderna ökade endast måttligt.
- År 2020 uppgick nettoinvesteringarna i den kommunala ekonomin till cirka 4,7 miljarder euro. Jämfört med 2019 ökade lånestocken i den kommunala ekonomin med cirka 1,6 miljarder euro och uppgick till cirka 23,5 miljarder euro (med interna lån eliminerade).
- Årsbidraget för kommunerna i Fastlandsfinland förstärktes med cirka 2,3 miljarder euro till cirka 4,0 miljarder euro (727 euro/invånare). Årsbidraget överskred klart såväl avskrivningsnivån som nettoinvesteringarna. Endast två kommuner hade negativt årsbidrag (65 kommuner år 2019).

- Kommunernas lånestock ökade med cirka 0,7 miljarder euro till cirka 19,1 miljarder euro (3 478 euro/invånare), men det fanns stora skillnader mellan kommunerna.
- Samkommunernas årsbidrag var cirka 0,6 miljarder euro, vilket var en förbättring på cirka 14 miljoner euro jämfört med föregående år. Det räckte ändå inte till för att täcka avskrivningarna och nettoinvesteringarna.
- Samkommunernas nettoinvesteringar uppgick till cirka 1,4 miljarder euro, och investeringarna ökade med cirka 90 miljoner euro jämfört med föregående år. Samtidigt växte samkommunernas lånestock med cirka 820 miljoner euro. En bidragande orsak till ökningen av lånestocken är den stora aktiviteten inom sjukhusbyggen som pågått länge.

Den kommunala ekonomin behandlas i kommuneekonomiprogrammet med de begrepp som används i kommunernas bokföring. Granskningen i kommuneekonomiprogrammet omfattar ekonomin i kommunerna och samkommunerna i Fastlandsfinland. Läget i kommunalekonomin utvärderas utifrån bokslutsprognoserna för 2020 som Statistikcentralen publicerade i februari 2021. Avseende uppgifterna i bokslutsprognoserna bör det beaktas att de inte innehåller kommunernas koncernbokslut. Kommunernas och samkommunernas bokslutsuppgifter 2020 preciseras till denna del i maj–juni 2021 när Statistikcentralen offentliggör preliminära bokslutsuppgifter. Då erhålls även preliminära uppgifter om koncernkoncernernas bokslut för 2020. De preciserade bokslutsuppgifterna beaktas i beredningen av kommuneekonomiprogrammet hösten 2021.

Hela kommuneekonomin stärktes – lånestocken fortsätter att växa

Coronaviruspandemin som spred sig till Finland våren 2020 samt beredskapsåtgärderna och restriktionerna i anslutning till den gjorde att 2020 var ett exceptionellt år också för kommuneekonomin. För att trygga tillgången till basservice och stödja den ekonomiska aktiviteten i kommunerna anvisades kommunerna understöd i flera tilläggsbudgetar, till ett belopp på sammanlagt cirka 3 miljarder euro. Största delen (ca 1,5 md euro) tilldelades till kommunerna genom statsandelar. Trots den snabba konjunkturedgången ökade skatteinkomsterna i den kommunala ekonomin slutligen mer än förväntat. Utifrån uppgifterna i bokslutsprognoserna ökade omkostnaderna i kommunalekonomin måttligt. Enligt bokslutsprognoserna har coronapandemin med andra ord medfört såväl stora kostnader som besparingar i den kommunala ekonomin. Därmed stärktes kommunalekonomin (i kommunerna och samkommunerna i Fastlandsfinland totalt) avsevärt under 2020 enligt uppgifterna i bokslutsprognoserna.

År 2020 var det sammanlagda verksamhetsbidraget inom den kommunala ekonomin, det vill säga nettoutgifterna, cirka -30,6 miljarder euro. Jämfört med 2019 försvagades verksamhetsbidraget med cirka 900 miljoner euro, eller cirka 3 procent. Det svagare verksamhetsbidraget förklaras med att verksamhetsintäkterna minskade med cirka 1,6 procent och omkostnaderna ökade med 2 procent jämfört med föregående år. Enligt bokslutsprognoserna var det sammanräknade årsbidraget för den kommunala ekonomin ändå cirka 4,6 miljarder euro positivt, vilket innebär en ökning med cirka 2,3 miljarder euro jämfört med år 2019.

Det starkare årsbidraget förklaras av både en gynnsam utveckling av kommunernas skatteinkomster och en stor ökning av statsbidragen. Årsbidraget räckte till för att täcka avskrivningarna och nedskrivningarna (ca 3,1 md euro), men inte helt för nettoinvesteringarna (ca 4,7 md euro). Det starkare årsbidraget i kommunalekonomin härrörde framför allt från ett bättre årsbidrag i kommunerna, eftersom samkommunernas årsbidrag var i stort sett detsamma som året innan.

Jämfört med kommunekonomiprogrammet hösten 2020 var utfallet för årsbidraget dock 500 miljoner euro bättre än beräknat. Bidragande orsaker till utvecklingen av årsbidraget var att skatteutfallet var något bättre förväntat och verksamhetsbidraget utvecklades bättre än förväntat.

Tabell 1. Kommunekonomin (kommunerna och samkommunerna) 2018–2020p och förändringen 2019–2020p, miljarder euro.

	201 Bokslut	2019 Bokslut	2020 Boksluts-*prognos	Förändring 2019–2020 mrd euro	Förändring 2019–2020 rocent
Verksamhetsbidrag	-28,4	-29,7	-30,6	0,9	3,0
Skatteinkomster	22,3	22,9	23,8	0,9	3,9
Statsandelar för driftsekonomin	8,5	8,6	11,0	2,4	27,9
Skattefinansiering totalt	30,8	31,6	34,8	3,2	10,1
Finansiella poster, netto	0,3	0,5	0,4	-0,1	-20,0
Årsbidrag	2,7	2,3	4,6	2,3	100,0
Avskrivningar och nedskrivningar	2,8	2,9	3,0	0,1	3,4
Årsbidrag – avskrivningar	-0,1	-0,6	1,6	2,2	
Räkenskapsperiodens resultat	0,1	-0,3	1,7	2,0	
Nettoinvesteringar	-3,8	-4,0	-4,7	0,7	17,5
Årsbidrag – nettoinvesteringar	-1,1	-1,7	-0,1	1,6	
Lånestock	19,4	21,9	23,5	1,6	7,3
Penningtillgångar	6,0	6,3	7,8	1,5	23,8
Skattesats, vägd	19,87	19,90	19,98		0,08 procent- enheter

Räkenskapsperiodens resultat inom hela den kommunala ekonomin var enligt bokslutsprognoserna cirka 1,7 miljarder euro positivt, jämfört med cirka 0,3 miljarder euro negativt 2019.

År 2020 uppgick nettoinvesteringarna inom den kommunala ekonomin till cirka 4,7 miljarder euro, av vilket primärkommunerna stod för cirka 3,3 miljarder euro och samkommunerna för cirka 1,4 miljarder euro. Jämfört med år 2019 ökade nettoinvesteringarna i kommunalekonomin med drygt 700 miljoner euro, vilket förklaras av att kommunernas investeringar ökade och särskilt av att investeringsinkomsten minskade.

Under 2020 ökade lånestocken i den kommunala ekonomin ökade från cirka 21,9 miljarder euro år 2019 till cirka 23,5 miljarder euro (med interna lån eliminerade). Jämfört med kommunekonomiprogrammet hösten 2020 var nettoinvesteringarna i den kommunala ekonomin något större än i prognosen och lånestocken ökade mer än beräknat.

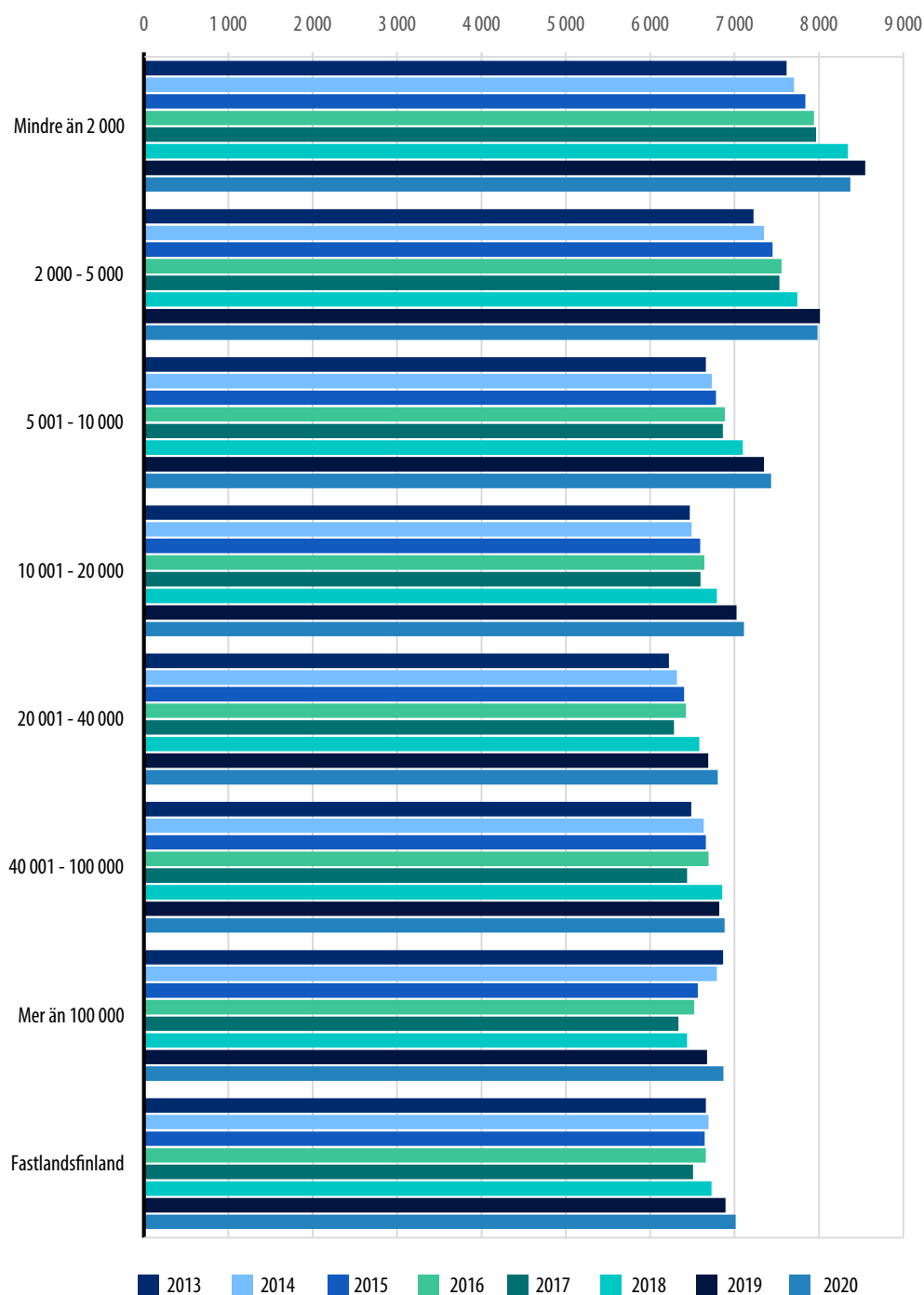
Starkare ekonomi i kommunerna i Fastlandsfinland

Enligt bokslutsprognoserna sågs en övergripande stärkning av den kommunala ekonomin år 2020 genom att finansieringens tillräcklighet förbättrades och omkostnaderna ökade relativt måttligt. Räkenskapsperiodens resultat för kommunerna i Fastlandsfinland var klart positivt på 1,7 miljarder euro. Endast 27 kommuner redovisade negativa siffror för räkenskapsperioden, jämfört med 230 kommuner år 2019.

Tabell 2. Ekonomin för kommunerna i Fastlandsfinland 2018–2020p och förändringen 2019–2020p, miljarder euro.

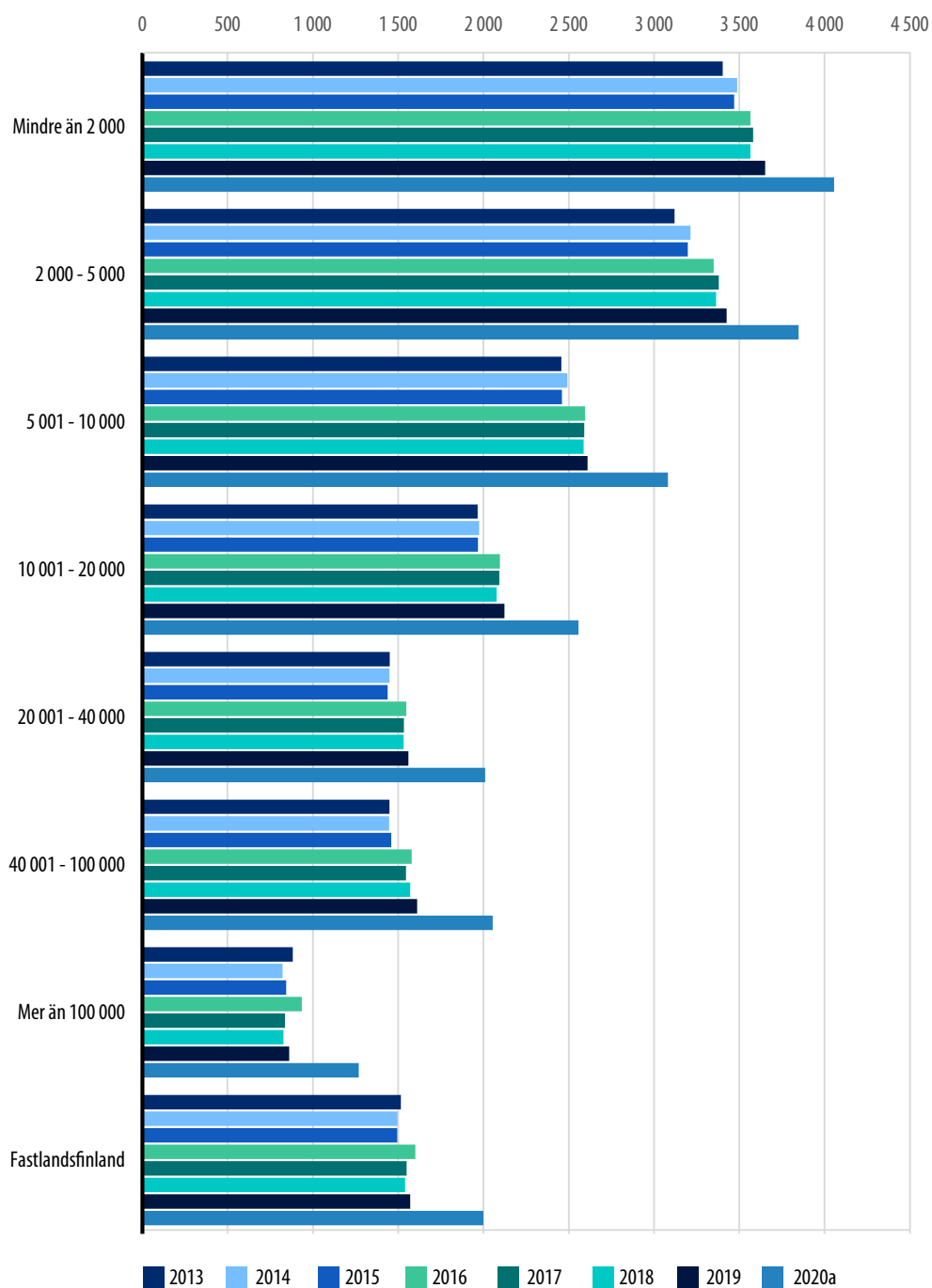
	2018 Bokslut	2019 Bokslut	2020 Boksluts- prognos	Förändring 2019–2020 md euro	Förändring 2019–2020 procent
Verksamhetsbidrag	-29,10	-30,36	-31,30	1,20	3,10
Skatteinkomster	22,32	22,91	23,82	0,91	4,0
Statsandelar för driftsekonomin	8,46	8,64	10,99	2,35	27,2
Skattefinansiering totalt	30,78	31,55	34,82	3,27	10,4
Finansiella poster, netto	0,39	0,55	0,48	-0,07	-12,7
Årsbidrag	2,07	1,75	4,00	2,25	128,6
Avskrivningar och nedskrivningar	2,19	2,31	2,34	0,03	1,3
Årsbidrag – avskrivningar	-0,13	-0,56	1,66	2,22	
Nettoinvesteringar	-2,78	-2,73	-3,33	0,60	22,0
Årsbidrag – nettoinvesteringar	-0,72	-0,99	0,67	1,66	
Länestock	16,73	18,42	19,11	0,69	3,7
Penningtillgångar	4,88	5,06	6,38	1,32	26,1
Skattesats, vägd	19,87	19,90	19,98		0,08 procent- enheter

Verksamhetsbidraget i kommunerna i Fastlandsfinland försämrades med 3,1 procent, eller cirka 1,2 miljarder euro, jämfört med 2019. Att utvecklingen jämfört med 2019 inte nådde upp till prognosen förklaras av att omkostnaderna ökade endast litet. Kommunernas omkostnader (figur 1) ökade med cirka 1,7 procent 2020. I grupperna med de minsta kommunerna minskade omkostnaderna, vilket kan tyda på att coronapandemin medförde också besparingar, speciellt för de minsta kommunerna. Omkostnaderna ökade mest i kommunstorleksgruppen över 100 000 invånare (2,9 %).

Figur 1. Kommunernas omkostnader 2013–2020p per kommunstorleksgrupp, euro/invånare.

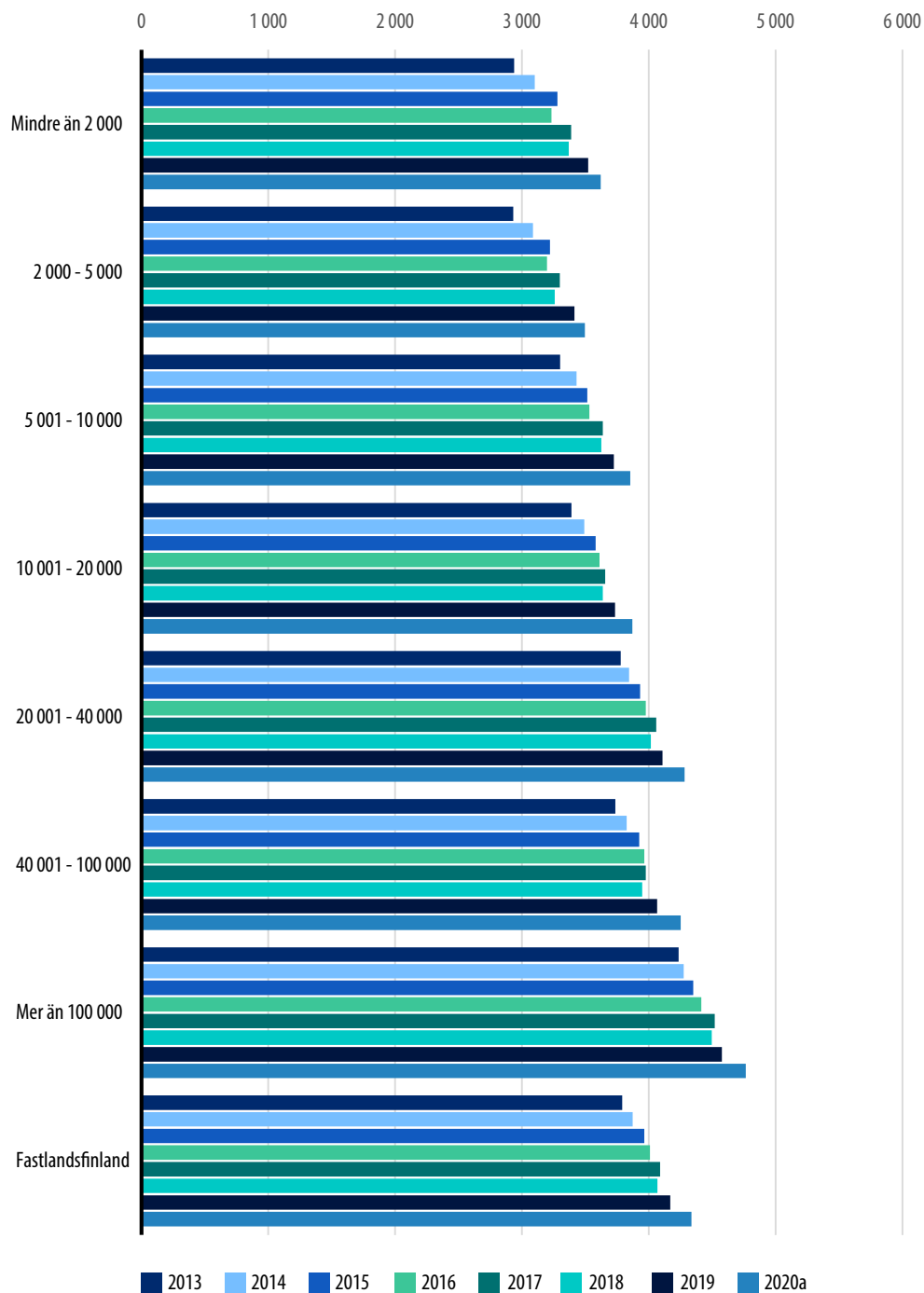
Jämfört med 2019 ökade skattefinansieringen med över 10 procent, eller cirka 3,3 miljarder euro. Statsandelarna ökade med hela 27 procent, eller cirka 2,4 miljarder euro, och skatteinkomsten med cirka 4 procent, eller cirka 0,9 miljarder euro. Ökningen i statsandelarna berodde framför allt på coronastöd på cirka 1,5 miljarder euro från staten. Ökningen av skatteinkomsten förklaras av att kommunernas andel av utdelningen från samfundsskatten höjdes med 10 procentenheter (FM:s uppskattning för 2020 är cirka 0,5 md euro) och att förvärvsinkomsten utvecklades bättre än förväntat. Intäkterna från kommunalskatten ökade med 5,1 procent och från samfundsskatten med 2,8 procent; däremot minskade intäkterna från fastighetsskatten med över 6 procent jämfört med 2019. Minskningen av fastighetsskatteintäkterna förklaras av införandet av flexibel slutbeskattning och ett nytt datasystem, varigenom cirka 200 miljoner euro fastighetsskatteintäkter som hänför sig till 2020 redovisas först 2021.

Betraktat enligt kommunstorleksgrupp syns ökningen av statsandelarna i alla kommunstorleksgrupper (figur 2). I kommunstorleksgruppen med mer än 100 000 invånare ökade statsandelarna med cirka 47 procent och i gruppen med mindre än 2 000 invånare med 11 procent. Förklaringen är att stora städer får i förhållande till invånarantalet i genomsnitt mindre statsandelar än små kommuner. År 2020 anvisades coronastöd till kommunerna både i förhållande till invånarantalet och enligt utdelningen av kommunalskatten, vilket innebar att statsandelarna ökade i förhållande till invånarantalet relativt jämnt i samtliga kommunstorleksgrupper.

Figur 2. Kommunernas statsandelar 2013–2020p per kommunstorleksgrupp, euro/invånare.

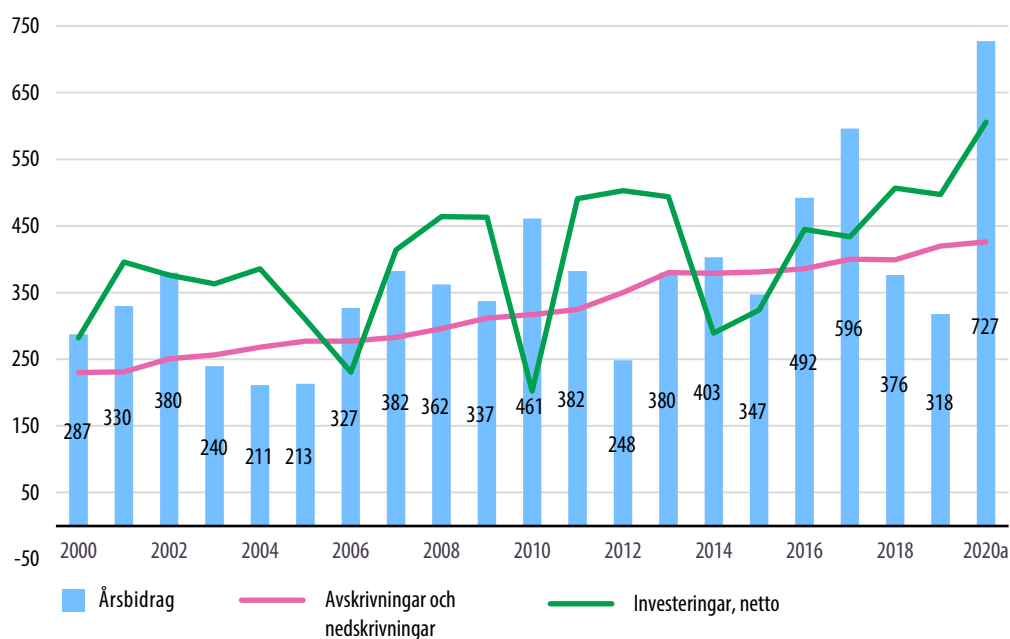
Utvecklingen av skatteinkomsten 2020 var också positiv i alla kommunstorleksgrupper (figur 3) och följde samma mönster som statsandelarna: ju större kommuner hör till kommunstorleksgruppen, desto större var den procentuella ökningen. I storleksgrupperna med mindre än 2 000 invånare och 2 000–5 000 invånare var ökningen under 3 procent, medan den i gruppen 40 001–100 000 invånare var över 4 procent.

Figur 3. Kommunernas skatteinkomster 2013–2020p per kommunstorleksgrupp, euro/invånare.

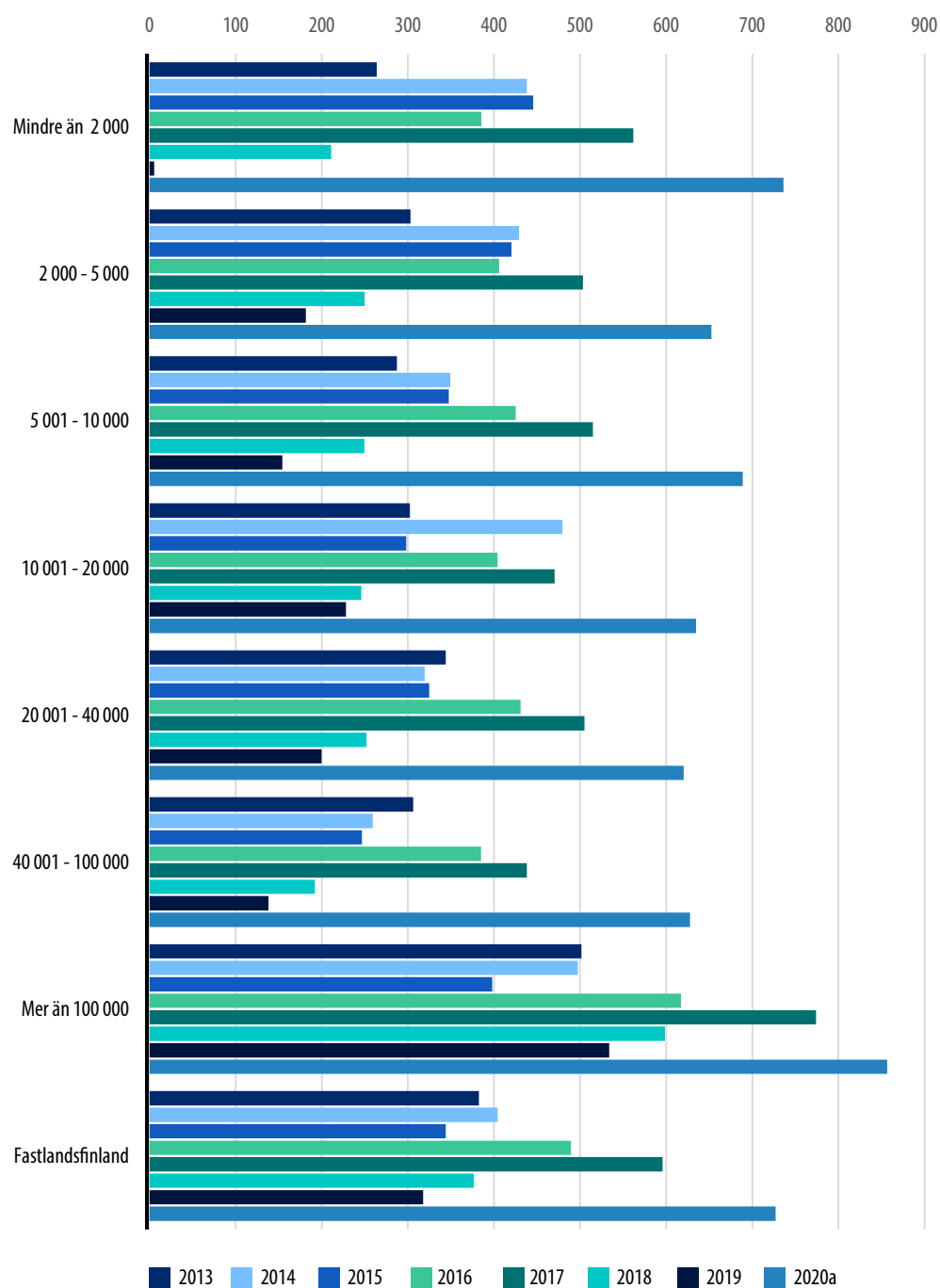


Kommunernas årsbidrag stärktes med hela 2,3 miljarder euro jämfört med år 2019. I motsats till de två föregående åren överskred årsbidraget klart både avskrivningsnivån och nettoinvesteringarna (figur 4). Det starkare årsbidraget förklaras av den måttliga ökningen av verksamhetsbidraget till följd av att omkostnaderna ökade med mindre än två procent. Som under tidigare år fortsatte kommunernas nettoinvesteringar att öka, och avskrivningsnivån var i stort sett densamma som året innan.

Figur 4. Finansierings tillräcklighet i kommunerna 2000–2020p, euro/invånare.



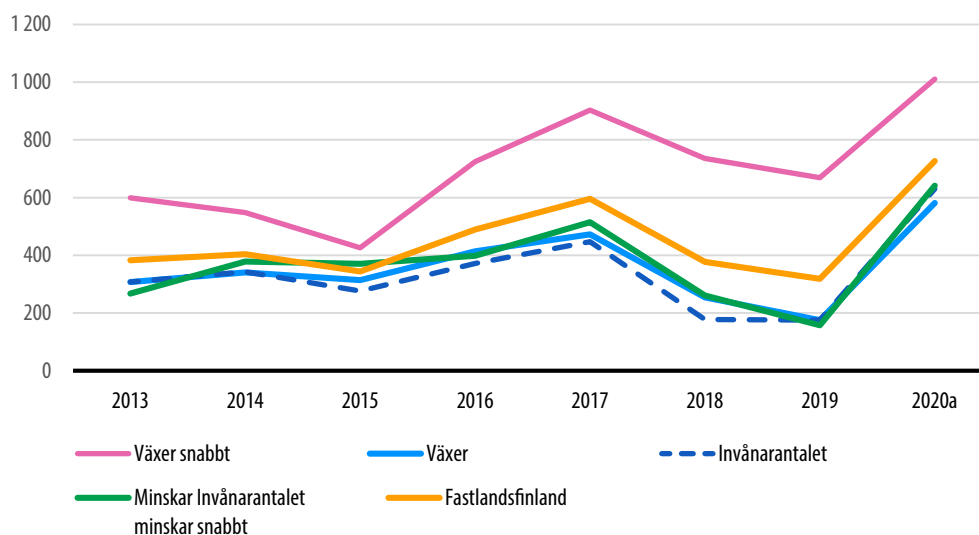
Årsbidraget förbättrades i samtliga kommunstorleksgrupper (figur 5), medan det 2019 försvagades i alla grupper. Dessutom var årsbidraget större än avskrivningsnivån i alla kommunstorleksgrupper. I förhållande till invånarantalet var årsbidraget minst i gruppen 20 000–40 000 invånare. Även i denna grupp var årsbidraget 620 euro/invånare och täckte över 150 procent av avskrivningarna. Jämfört med tidigare år skedde en relativt stor förändring skillnaderna i årsbidraget i förhållande till invånarantalet mellan olika kommuner, så att årsbidraget stärktes speciellt i de kommuner med den minsta befolkningmängden, då dessa kommuner så sent som 2019 uppvisade ett nätt och jämnt positivt årsbidrag. Förklaringen är sannolikt att en betydande del av statens stödåtgärder anvisades till kommunekonomin genom statsandelarna för basservice, vilket gynnade speciellt de till befolkningen sett minsta kommunerna. Dessutom kan man anta att de negativa effekterna av coronapandemin var mindre i små kommuner än i de övriga kommunstorleksgrupperna.

Figur 5. Kommunernas årsbidrag 2013–2020p per kommunstorleksgrupp, euro/invånare.

De största kommunerna, med mer än 100 000 invånare, har under hela granskningsperioden varit den bästa gruppen med avseende på årsbidraget. År 2020 stärktes årsbidraget också i kommuner med mer än 100 000 invånare, men förändringen var betydligt mindre än i de övriga kommunstorleksgrupperna.

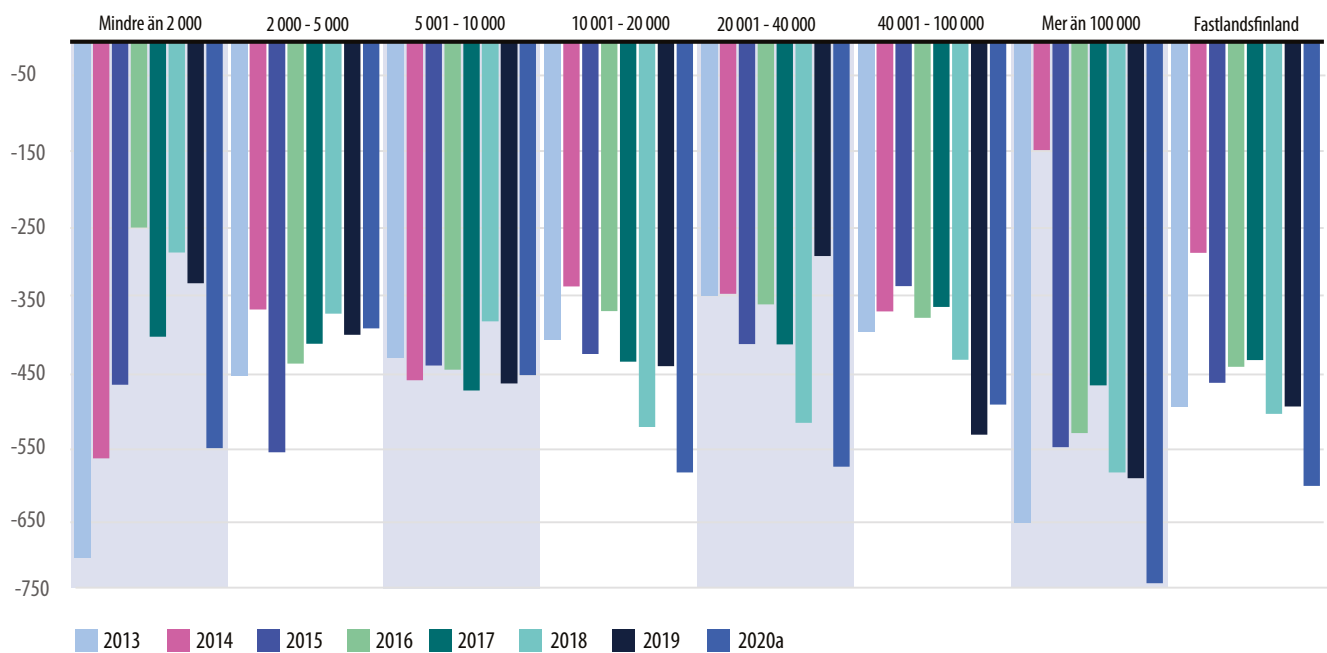
Vid en granskning av årsbidragets utveckling enligt befolkningsutvecklingen i de enskilda kommunerna framträder en relativt tydlig, likriktad förändring i samtliga kommunstorleksgrupper det senaste året (figur 6). Jämfört med 2019 stärktes årsbidraget betydligt i samtliga grupper 2020 och täckte avskrivningarna i alla tillväxtgrupper, vilket inte varit fallet de två föregående åren.

Figur 6. Kommunernas årsbidrag 2013–2020p per befolkningsförändringsgrupp, euro/invånare.



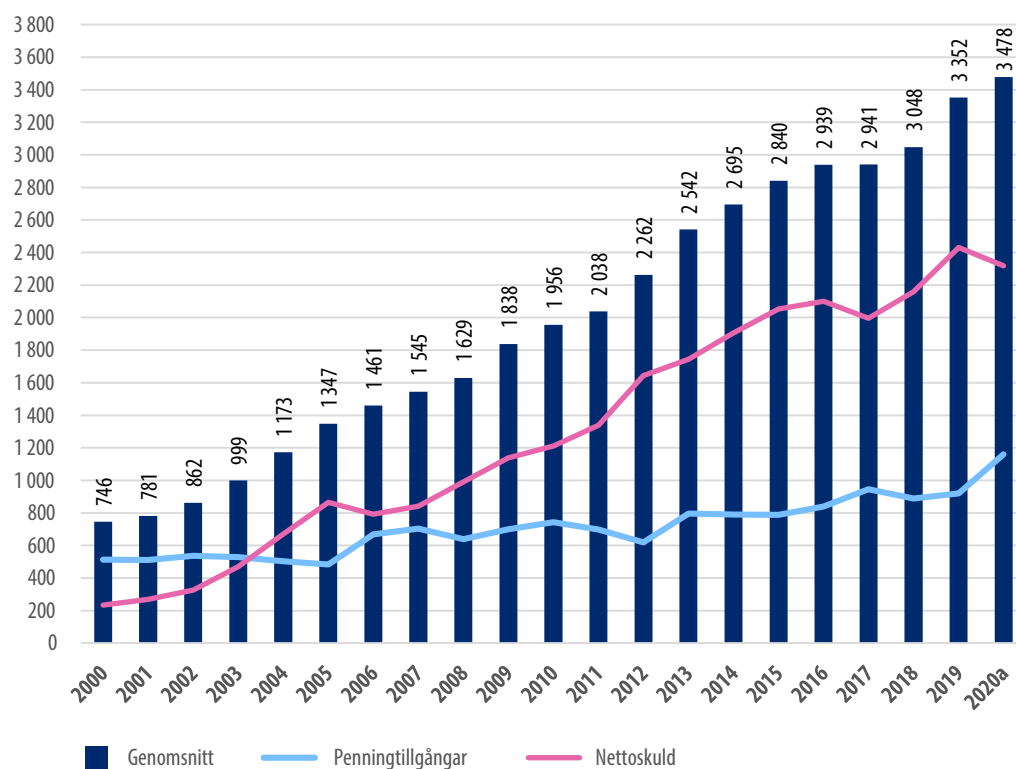
Kommunernas nettoinvesteringar (figur 7) ökade med cirka 21,9 procent 2020. Ökningen berodde mest på att överlåtelseinkomsten av investeringstillgångar minskade. Investeringarna i sig ökade med nästan 0,2 miljarder euro, det vill säga 4,5 procent. Totalt uppgick nettoinvesteringarna till cirka 3,3 miljarder euro 2020, jämfört med cirka 2,7 miljarder euro året innan. De procentuella förändringarna varierar beroende på kommunstorleksgrupp från -7,7 till 98,2 procent. Det bör dock noteras att en enda stor investering i en kommun i en kommunstorleksgrupp kan påverka hela gruppen. Räknat i euro stod kommunerna med mer än 100 000 invånare för nästan hälften av nettoinvesteringarna, precis som under tidigare år.

Figur 7. Kommunernas nettoinvesteringar 2013–2020p per kommunstorleksgrupp, euro/invånare.

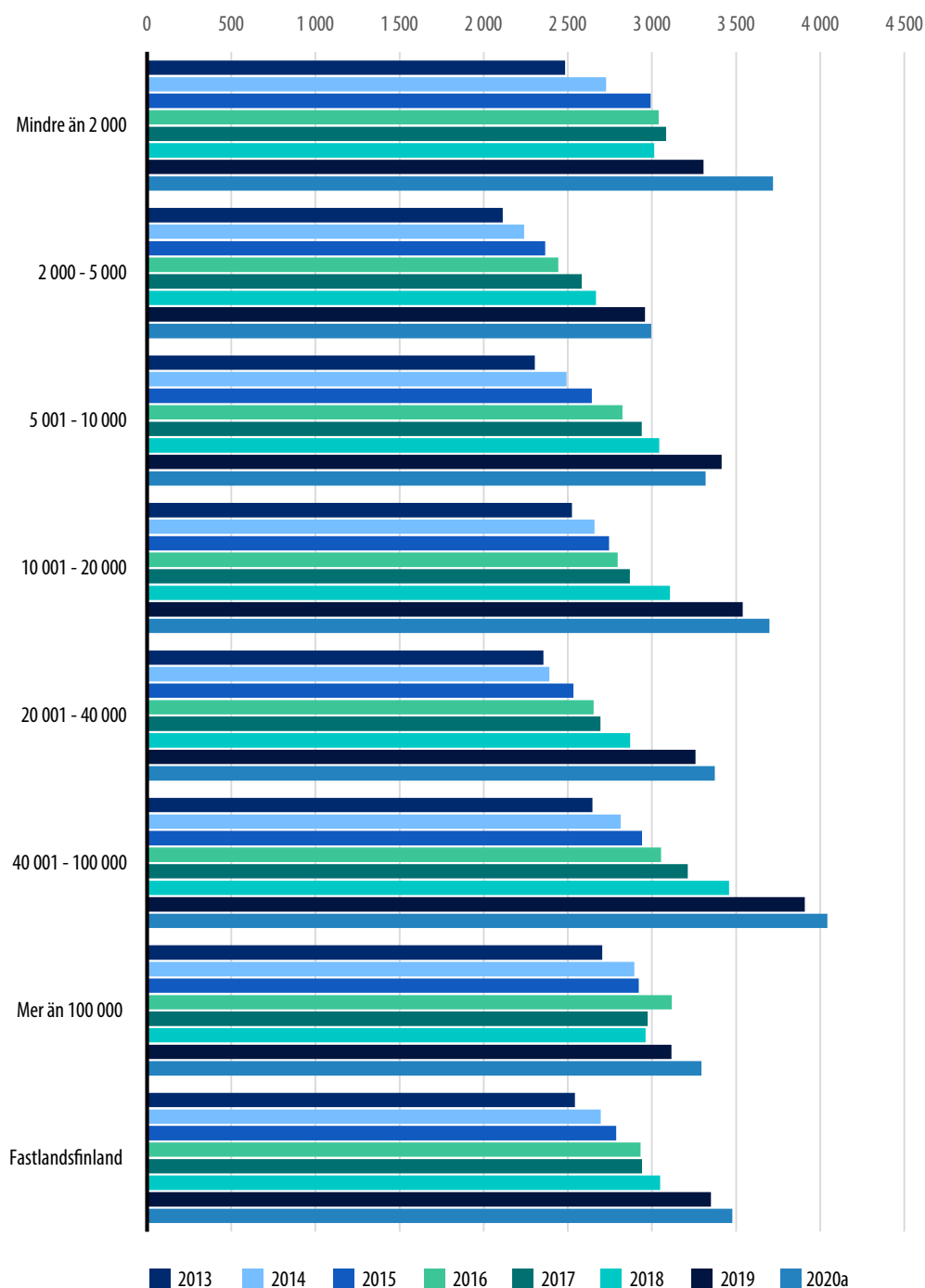


Kommunernas lånestock (figur 8) fortsatte att växa 2020 men i något långsammare takt än året innan. Ökningen var 0,7 miljarder euro, eller cirka 3,8 procent, till cirka 19,11 miljarder euro, eller 3 478 euro/invånare. I 140 kommuner var lånestocken större än genomsnittet för hela landet, vilket motsvarar läget 2019. Skillnaderna mellan kommunerna var stora, så att till exempel Enonkoski hade inga lån alls 2020, medan Reisjärvi hade en lånestock på cirka 10 800 euro/invånare.

Figur 8. Kommunernas lånestock 2000–2020p, euro/invånare.

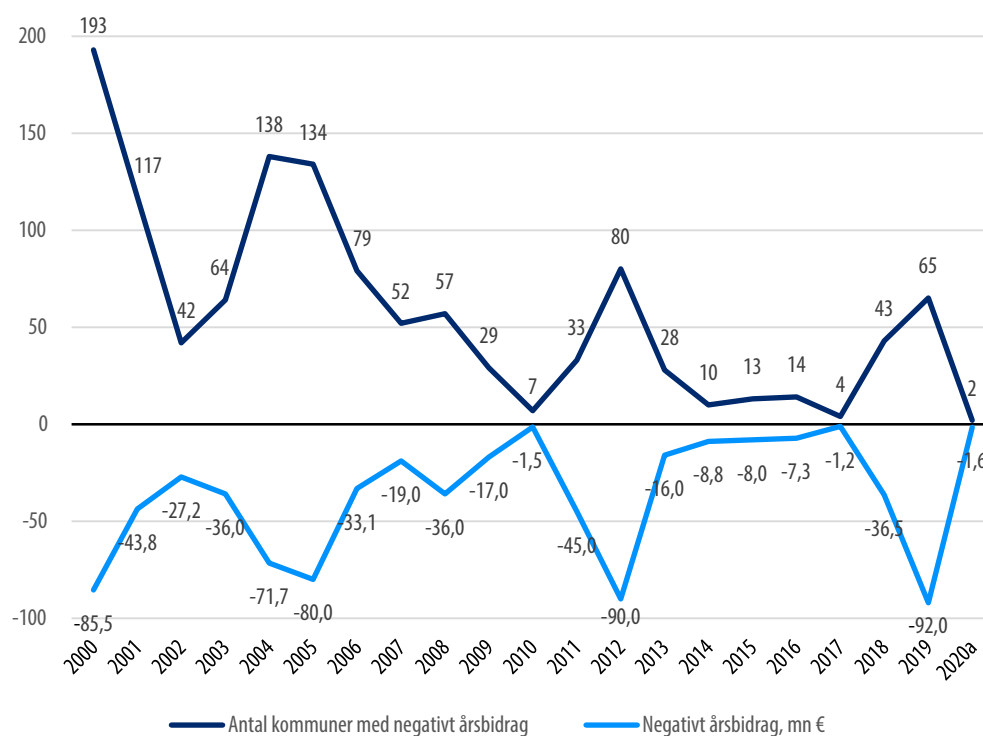


Sett enligt kommunstorleksgrupp (figur 9) minskade lånestocken i gruppen med 5 001–10 000 invånare och ökade i alla andra grupper. Den största relativa ökningen skedde i gruppen med mer än 100 000 invånare (5,7 %), vilket är exceptionellt. Kommunernas penningtillgångar ökade, vilket undantagsvis minskade kommunernas nettoskuld (differensen mellan lånestock och penningtillgångar). År 2020 minskade lånestocken i 152 kommuner (jfr 81 kommuner 2019 och 141 kommuner 2018). I de nio största städerna var lånestocken dock nästan oförändrad och utgjorde cirka 38 procent av lånen för kommunerna i Fastlandsfinland. Samma grupp stod också för betydligt mer än hälften av kommunernas nyupplåning.

Figur 9. Kommunernas lånestock 2013–2020p per kommunstorleksgrupp, euro/invånare.

Antalet kommuner med negativt årsbidrag minskade kraftigt 2020 (figur 10). År 2020 hade endast två kommuner negativt årsbidrag, jämfört med 65 kommuner 2019. Det sammanlagda negativa årsbidraget var cirka -1,6 miljoner euro, jämfört med -92,0 miljoner euro 2019. De två kommunerna med negativt årsbidrag 2020 hörde bägge till gruppen med mindre än 2 500 invånare.

Figur 10. Antal kommuner med negativt årsbidrag samt beloppet av det negativa årsbidraget (mn euro) 2000–2020p.



I nuläget är det inte möjligt att göra en noggrann bedömning av antalet kommuner som blir föremål för utvärderingsförfarandet för kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning, eftersom gränsvärdena för förfarandet bygger på koncernbokslut vilka inte ännu är tillgängliga. Däremot är det utifrån bokslutsprognoserna möjligt att analysera koncernboksluten 2019 och kommunernas bokslutsprognoser 2020. Bedömningen utifrån dem är att 4–6 nya kommuner eventuellt blir föremål för utvärderingsförfarandet hösten 2021. Dessa kommuner blir föremål för förfarandet med anledning av underskottet i balansräkningen enligt kommunkoncernens eller kommunens bokslut.

Enligt kommunallagen ska kommunerna täcka underskottet i balansräkningen 2015 för primärkommunen (kommunen och dess affärsverk tillsammans) inom fyra år, eller, om underskottet 2015 var mer än 500 euro/invånare, inom sex år. Utifrån de preliminära bokslutsprognoserna 2020 kan fyra kommuner fortfarande förväntas ha underskott i balansräkningen sedan år 2015. Två av de här kommunerna verkar ha endast ett litet underskott, och det är möjligt att de kan täcka underskottet i sina slutliga bokslut. Utifrån bokslutprognoserna 2020 verkar det vidare finnas sammanlagt tre kommuner med ett synnerligen stort underskott på mer än 500 euro/invånare som redovisats i balansräkningen 2015 och som kommunen inte hade kunnat täcka före bokslutet 2020. Dessa kommuner ska täcka underskotten före utgången av 2022.

Samkommunernas underskott och lånebelopp ökar

Trots den tydligt förbättrade kommunala ekonomin stärktes samkommunernas årsbidrag endast något, med cirka 14 miljoner euro, jämfört med 2019. Förklaringen härrör från att verksamhetsbidraget stärktes med cirka 3,4 procent. Både verksamhetsintäkterna och omkostnaderna ökade med cirka 1,9 procent år 2020 jämfört med 2019. Staten tilldelade sjukvårdsdistrikten sammanlagt 250 miljoner euro i bidrag med anledning av coronapandemins konsekvenser för ekonomin. Om man frånser dessa bidrag ökade verksamhetsintäkterna med endast 0,4 procent, vilket skulle ha medfört en tydligt negativ förändring av verksamhetsbidraget.

Trots coronapandemin ökade samkommunernas omkostnader relativt måttligt jämfört med till exempel 2019, då ökningen var hela 7,8 procent. Antagligen förklaras den måttliga ökningen av både verksamhetsintäkterna och omkostnaderna i hög grad av att behandlingar (speciellt elektiva) skjutits fram med anledning av coronapandemin.

Trots det något bättre årsbidraget försämrades räkenskapsperiodens resultat med cirka 37 miljoner euro och stannade på cirka -73 miljoner euro. Försämringen berodde på att avskrivningarna ökade relativt mycket, med cirka 8 procent. Räkenskapsperiodens resultat var negativt i 40 samkommuner. Det sammanlagda resultatet för dessa samkommuner var cirka -252 miljoner euro. Året innan var resultatet negativt i 59 samkommuner, men det sammanlagda resultatet var betydligt bättre, cirka -106 miljoner euro.

Tabell 3. Ekonomin i samkommunerna i Fastlandsfinland 2018–2020p och förändringen 2019–2020p.

	2018 Bokslut	2019 Bokslut	2020 Boksluts- prognos	Förändring 2019–2020 md euro	Förändring 2019–2020 Procent
Verksamhetsintäkter	15,41	16,55	16,87	0,32	1,9 %
Omkostnader	14,75	15,90	16,20	0,30	1,9 %
Verksamhetsbidrag	0,67	0,66	0,69	0,02	3,4 %
Årsbidrag	0,59	0,58	0,60	0,01	2,4 %
Avskrivningar och nedskrivningar	0,62	0,62	0,67	0,05	8,0 %
Årsbidrag – avskrivningar	-0,03	-0,04	-0,08	-0,04	-86,4 %
Räkenskapsperiodens resultat	0,03	-0,04	-0,07	-0,04	-105,2 %
Nettoinvesteringar	-1,04	-1,30	-1,38	-0,09	6,9 %
Årsbidrag – nettoinvesteringar	-0,45	-0,71	-0,79	-0,07	
Länestock	3,88	4,67	5,49	0,82	17,5 %

I likhet med 2019 uppgick samkommunernas investeringar till mer än det dubbla jämfört med årsbidraget. Beloppet på nettoinvesteringarna ökade med 90 miljoner euro jämfört med föregående år och var 1,4 mn euro. Samkommunernas länestock ökade med cirka 820 miljoner euro, vilket på det stora hela motsvarar underskottet mellan årsbidraget och nettoinvesteringarna. Med andra ord har man täckt underskottet framför allt genom upplåning.

Samkommunernas försämrade resultat för räkenskapsperioden beror främst på sjukvårdsdistriktens försämrade resultat (förändring totalt -68,3 mn euro). Det sammanlagda resultatet för sjukvårdsdistriktet under räkenskapsperioden landade på -130,5 miljoner euro, medan det året innan var cirka -62 miljoner euro. Av de sammanlagt 20 sjukvårdsdistrikten redovisade 12 sjukvårdsdistrikt ett negativt resultat för räkenskapsperioden 2020, till ett totalbelopp på cirka -176,8 miljoner euro. Även Samkommunen Helsingforsregionens trafik (HRT) gjorde ett tydligt negativt resultat (ändring -16,4 mn euro). Däremot vände utbildningssamkommunernas resultat till klart positiva siffror efter ett något negativt resultat året innan. Visserligen bör det noteras att utbildningssamkommunerna beviljades i slutet av året statsandelar för vilka utgifterna bokförs först 2021.

Sjukvårdsdistrikten står också för merparten av ökningen i samkommunernas lånestock. Sjukvårdsdistriktens nettoinvesteringar ökade med cirka 56 miljoner euro till sammanlagt nästan 931 miljoner euro, medan lånestocken ökade med cirka 623 miljoner euro till sammanlagt cirka 3,4 miljarder euro. Förklaringen till denna förändring torde vara sjukhusbyggnationen som varit livlig en längre tid. Även Samkommunen Helsingforsregionens miljötjänster (HRM) ökade kraftigt sin lånestock, med 134 miljoner euro, vilket är i samma storleksklass som hos Samkommunen Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt.

Antalet samkommuner med underskott och det ackumulerade underskottet i balansräkningen har ökat sedan 2018. Utifrån bokslutsprognoserna för 2020 har 25 samkommuner underskott i balansräkningen, sammanlagt cirka 297 miljoner euro. Året innan hade 21 samkommuner underskott till ett belopp på totalt cirka 100 miljoner euro. Enligt bokslutsprognoserna för 2020 redovisar 11 sjukvårdsdistrikt ett underskott på sammanlagt cirka 250 miljoner euro. Det ackumulerade överskottet i balansräkningen för utbildningssamkommunerna fortsatte att öka 2020 med cirka 43 miljoner euro och uppgick till nästan 0,5 miljarder euro. Man bör dock tänka på att de uppgifter som publicerats nu är uppskattningar och att en del uppgifter saknas. De slutliga uppgifterna om hur underskotten har utvecklats redovisas först sommaren 2021.

Enligt kommunallagen gäller skyldigheten att täcka underskott inte enbart kommuner utan även samkommuner. Utifrån de preliminära bokslutsprognoserna för 2020 förväntas nio samkommuner fortfarande ha underskott från 2015 i balansräkningen, vilket strider mot bestämmelserna om underskott i kommunallagen. Tre av dessa samkommuner är sjukvårdsdistrikt.

Tabell 4. Samkommuner med ackumulerat underskott i balansräkningen samt beloppet på underskottet 2013–2020p.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020a
Samkommuner med underskott	39	34	28	22	16	19	21	25
Ackumulerat underskott totalt, mn euro	-217,0	-192,1	-129,8	-70,5	-35,0	-51,5	-100,2	-296,8

1.2 Coronakrisens effekter på den kommunala ekonomin och regeringens åtgärder för att stödja kommunerna

Coronaviruspandemin som spred sig till Finland våren 2020 och de åtföljande restriktionerna har haft betydande konsekvenser för hela den offentliga ekonomin och för den kommunala ekonomin som en del av den. Restriktionerna och beredskapsåtgärderna påverkade under 2020 kraftigt kommunernas uppgiftsfält, behovet av och efterfrågan på tjänster samt sättet att tillhandahålla dem. Omfattningen av konsekvenserna varierade mellan kommunerna beroende på bland annat antalet coronafall i kommunen och skillnaderna i kommunernas service- och näringsstruktur. Pandemins påverkan på kommunekonomin verkar ändå ha varit mindre än vad man antog på våren eller hösten 2020.

Trots den snabba konjunkturedgången ökade skatteinkomsterna inom den kommunala ekonomin enligt bokslutsprognoserna för 2020 med cirka 4 procent. Ökningen var särskilt märkbar i kommunalskatteinkomsten, eftersom förvärvsinkomsterna utvecklades bättre än förväntat och justeringen av skatteinkomstutdelningen ökade kommunernas andel. Konjunkturedgången avspeglades inte heller direkt på samfundsskatteutfallet för kommunerna, eftersom staten inom ramen för sina åtgärder för att stödja kommunekonomin beslutade att höja utdelningsandelen med 10 procentenheter under 2020–2021, vilket beräknades öka kommunernas samfundsskatteinkomst med cirka 450 miljoner euro 2020 och med cirka 570 miljoner euro 2021.

Omkostnaderna inom den kommunala ekonomin ökade med cirka 2 procent 2020. Ökningen kan ses som relativt måttlig, med tanke på att förutom coronapandemin och åtgärderna för att motarbeta den medförde också omorganiseringen av kommunernas uppgifter enligt regeringsprogrammet samt stimulansåtgärderna med anledning av krisen mer utgifter för kommunerna. Dessutom har avgifts- och försäljningsintäkterna minskat bland annat till följd av färre användare av kollektivtrafiken och kulturevenemang. Trots att coronapandemin har medfört stora kostnader och inkomstbortfall, verkar den också ha gett besparingar inom den del kommunala verksamheter. Visserligen realiserar en del av besparingarna som utgifter i framtiden: bland annat inom social- och hälsovården har vård och service ersatts genom att behandlingar skjuts upp på grund av risken för smittspridning av coronaviruset och behovet att säkerställa tillräckliga resurser inom hälso- och sjukvården. Därför bör man beakta att coronapandemins totala inverkan på den kommunala ekonomin kommer att framträda mer exakt först under de närmaste åren och att den inte helt kan hållas isär från andra faktorer som påverkar ekonomin.

Staten har understött kommunerna med kraftiga tag på grund av coronapandemin. Under den akuta krisen har det varit befogat med statligt stöd både för att säkerställa tillgången till basservice och för att upprätthålla den ekonomiska aktiviteten i kommunerna. Under 2020 anvisade staten genom tilläggsbudgetarna sammanlagt cirka 3 miljarder euro som stöd till den kommunala ekonomin. Största delen av stödåtgärderna tilldelades till kommunekonomin genom statsandelarna för basservice.

Tabell 5. Statens åtgärder för att stödja den kommunala ekonomin på grund av covid-19 år 2020.

Statens stödåtgärder:	mn euro
Höjning av statsandelarna (TB4 + TB7)	1 522
– TB 4	772
– varav genom utdelningen av kommunalskatten	370
– varav enligt antalet invånare	180
– varav enligt antalet invånare under 18 år	112
– varav enligt antalet invånare över 65 år	60
– varav genom behovsprövad höjning av statsandelen	50
– TB 7	750
– varav genom utdelningen av kommunalskatten	267
– varav enligt antalet invånare	129
– varav enligt antalet invånare i åldern 13–15 år	4
– varav enligt antalet coronavirustest	350
Höjning av utdelningen av samfundsskatten	450
Ökning av kapaciteten för testningsutrustning och medicintekniska produkter (TB1)	20
Statsunderstöd till sjukvårdsdistrikten (TB4 + TB7)	400
Höjning av testningskapaciteten för testning vid gränserna förutsätter (Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt)	200
Undervisnings- och kulturverksamhetens insatser för barn och unga (TB4 + TB7)	154
Undervisnings- och kulturverksamhetens andra insatser för kommunerna (TB2 + TB4 + TB7)	34
Kompensation för uteblivna avgiftsintäkter i kollektivtrafiken (TB4 + TB7)*	166
Ersättning för kostnader för hälsosäkerhetsåtgärder vid gränserna (TB7)	30
TOTALT	2976

* Inom kommunikationsministeriets förvaltningsområde anvisades i fjärde och sjunde tilläggsbudgeten 2020 sammanlagt 200 miljoner euro till att kompensera uteblivna avgiftsintäkter i kollektivtrafiken. Syftet med finansieringen är att trygga servicenivån inom kollektivtrafiken om coronaviruspandemin pågår länge och att säkerställa fortsättningen av de pågående projekten för utveckling av kollektivtrafiken. I tabellen har endast 166 miljoner euro hänförs till den kommunala ekonomin, eftersom 15 miljoner euro av anslaget i den fjärde tilläggsbudgeten och enligt preliminär uppskattning 19 miljoner euro av anslaget i den sjunde tilläggsbudgeten anvisades till NTM-centralerna, vilka i samarbete med kommunerna upphandlar kollektivtrafik som överskrider kommungränserna.

Trots att kommunerna och samkommunerna tilldelades nästan 3 miljarder euro understöd genom tilläggsbudgetarna 2020, bör man komma ihåg att en del av detta belopp, uppskattningsvis 400 miljoner euro, betalas ut till kommunerna och samkommunerna under 2021.

Till exempel av understödet till sjukvårdsdistrikten, sammanlagt 400 miljoner euro, tilldelades cirka 250 miljoner euro genom två utlysningar 2020 och resten, cirka 150 miljoner euro, tilldelas genom en tredje utlysning som ordnas 2021. En stor del av anslaget till ökning av testningskapaciteten användes inte under 2020; detsamma gäller anslaget på 30 miljoner euro till hälsosäkerheten vid gränserna. Även det anslag på 100 miljoner euro till kompensationer för uteblivna avgiftsintäkter i kollektivtrafiken som anvisades i den sjunde tilläggsbudgeten 2020 sköts upp för tilldelning under 2021. Transport- och kommunikationsverket Traficom utlyste statsbidragen i mars 2021. Utlysningen av bidragen till stora och medelstora stadsregioner har kombinerats med utlysningen av de övriga statsunden för kollektivtrafik.

Coronakrisens samlade effekt på den kommunala ekonomin 2020

Coronakrisens effekter på den kommunala ekonomin kan analyseras genom att jämföra utfallet för kommunekonomin utveckling med prognosen från december 2019. Omkostnaderna stannade cirka 0,9 miljarder euro under prognosen. Om man från detta belopp eliminerar först avtalshöjningen inom kommunsektorn i förhållande till den i december beräknade inkomstutvecklingen och sedan kommunernas och samkommunernas redovisade sparåtgärder, krymper besparingen till 0,3 miljarder euro.

Det är svårt att direkt urskilja coronasituationens inverkan på verksamhetsinkomsterna vilka innehåller även statsunderstöd som med anledning av krisen höjdes betydligt. Coronakrisen ledde ändå till att försäljnings- och avgiftsintäkterna minskade, och trots statsunderstöden stannade verksamhetsinkomsten 0,4 miljarder euro under prognosen. Skatteutfallet 2020 stannade cirka 0,6 miljarder euro under prognosen från slutet av föregående år, bland annat på grund av coronakrisen och konjunkturrefekten. I denna bedömning har eliminerats effekterna av betalningsarrangemangen inom beskattningen, systemändringarnas inverkan på tidpunkten för fastighetsskatteutfallet samt höjningen av utdelningen av samfundsskatten.

Den sammantagna effekten av de ovan beskrivna faktorerna försvagade kommunekonomin med cirka 0,7 miljarder euro. Statens övergripande stöd till den kommunala ekonomin i form av statsandelar och höjning av samfundsskatteutdelningen var totalt cirka 2,1 miljarder euro¹. Enligt detta räknasätt överskred statens stöd coronakrisens uppskattade effekter på den kommunala ekonomin med 1,4 miljarder euro.

¹ De coronastöd som tilldelades via statsandelar ingår i beräkningarna som verksamhetsinkomst. Coronastöd betalades 1,472 miljarder euro som statsandelar för basservice, 50 miljoner euro som statsandelar enligt prövning och 114 miljoner euro som kompensationer för skatteuppskov.

Även vid en granskning av årsbidraget stannar slutsumman på över en miljard euro. Utfallet för kommunernas och samkommunernas årsbidrag 2020 var ungefär 1,5 miljarder euro högre än enligt prognosen vid julen 2019. Om man räknar med effekten av tidpunkten för fastighetsskatteutfallet överskrider årsbidraget prognosen med cirka 1,7 miljarder euro. Om man å andra sidan tar hänsyn till hela beloppet av avtalshöjningarna inom kommunsektorn och av samkommunernas egna anpassningsåtgärder minskar mellanskillnaden med cirka 570 miljoner euro. Då blir differensen mellan det verkliga årsbidraget och prognosen cirka 1,1 miljarder euro. Det bättre årsbidraget beror mest på att statens stödåtgärder var större än nettoeffekten av de utgifts- och inkomständringar som coronakrisen orsakade inom den kommunala ekonomin 2020.

Det bör dock noteras att en jämförelse av bokslutsprognoserna² med prognosen från december 2019 inte endast avspeglar effekterna av coronakrisen och att de uppskattningar som presenteras ovan därför är endast riktgivande. Prognosen är en framtidsbedömning upprättad vid en viss tidpunkt och den är behäftad med många osäkerhetsfaktorer, som utfallet av de underliggande uppgifterna för 2019. Med tanke på skatteinkomsten kan man inte göra bedömningar av endast coronakrisens inverkan på utvecklingen av inkomstbasen och därigenom på skatteinkomsten. Detsamma gäller utvecklingen av kommunernas utgifter.

Därtill uppkommer en del av kostnaderna för coronakrisen i de växande service- och vårdköerna, vars kostnader realiserats eventuellt senare. Vårdköer finns bland annat inom den specialiserade sjukvården. Coronakrisen kan också öka behovet av tjänster för mental hälsa och socialtjänster, som realiserats senare. Likaså kan det uppkomma mer bestående ändringar i såväl kommunernas verksamhetssätt som invånarnas användning av service, vilket också kan få konsekvenser för ekonomin.

Statens stöd till den kommunala ekonomin 2021

Med anledning av coronapandemin fortsätter staten att stödja kommunerna och samkommunerna även 2021. Den tidsbundna höjningen med 10 procentenheter av kommunernas utdelning av samfundsskatten fortsätter under skatteåret 2021, vilket enligt beräkningarna ökar kommunernas samfundsskatteintäkt med 570 miljoner euro 2021 och med 40 miljoner euro 2022. I statsandelarna för kommunernas basservice gjordes en tidsbunden höjning med 280 miljoner euro under 2021. Dessutom tilldelades ytterligare 20 miljoner euro till höjning av statsandelen enligt prövning. Totalt tilldelades 30 miljoner euro för höjning av statsandelen enligt prövning under 2021.

² Bokslutsprognoserna är som namnet antyder endast prognoser. Kommunernas och samkommunernas slutliga bokslut för 2020 färdigställs senare och Statistikcentralen offentliggör dem 10 september 2021.

Tabell 6. Statens åtgärder för att stödja den kommunala ekonomin på grund av covid-19 år 2021.

Statens stödåtgärder:	mn euro
Höjning av utdelningen av samfundsskatten	570
Höjning av statsandelarna	300
– varav enligt antalet invånare	249
– varav genom utdelningen av kommunalskatten	31
– varav genom höjning av behovsprövad statsandel	20
Ersättningar för kostnader för testning och spårning i anslutning till hybridstrategin	1 355
Ersättningar för kostnader för säkerheten vid gränserna samt för testningstekniken	60
Ersättningar för kommunernas och sjukvårdsdistriktens direkta kostnader för covid-19	200
Genomförande av säker röstning i kommunalvalet under exceptionella omständigheter (TB1)	1,3
Statsbidrag till kommunerna för att stödja barn, unga och familjer (TB1)	17,5
Förebyggande av studieavbrott inom yrkesutbildningen (TB1)	13,1
TOTALT	2 517

Regeringen har förbundit sig att kompensera kommunerna för kostnaderna för testning och spårning samt andra direkta kostnader i anslutning till covid-19. För testning och spårning enligt hybridstrategin har anslagits totalt 1,35 miljarder euro, för testningsteknik och testning vid gränserna 60 miljoner euro och för kommunernas och sjukvårdsdistriktens andra direkta kostnader för covid-19 200 miljoner euro. Ersättningarna betalas i princip som statsunderstöd enligt kostnadsutfallet. Det slutliga understödsbeloppet beror med andra ord på hur coronapandemin framskrider samt på kostnadsutfallet. Social- och hälsovårdsministeriet ska utarbeta en förordning och statsunderstöden under 2021 och utlysa statsunderstöden till kommuner och samkommuner. Meningen är att fatta beslut om understöden så att de kan betalas ut till kommunerna under 2021. Vid behov förbereds en andra utlysning under första halvåret 2022.

I statens första tilläggsbudget 2021 anslogs kommunerna ett tillägg på 1,3 miljoner euro för säkert genomförande av röstningen i kommunalvalet under de exceptionella omständigheterna. För stödåtgärder med anledning av coronavirusepidemin för att förhindra studieavbrott och förbättra de studerandes välmående samt jämna ut kunskapsskillnader mellan studerande inom yrkesutbildningen anslogs ett tillägg 17,5 miljoner euro, av vilket uppskattningsvis 13,1 miljoner euro anvisas till den kommunala ekonomin. Dessutom anslogs ett tillägg på 17,5 miljoner euro för statsunderstöd till kommunerna för att stödja barn och familjer i den situation som orsakats av coronaviruspandemin och för eftervården av den.

Den 1 mars 2021 konstaterade statsrådet konstaterade i samverkan med republikens president att det igen rådde undantagsförhållanden i Finland på grund av att coronavirusläget förvärrats. Undantagsförhållandena upphörde den 27 april 2021. Den ökade smittspridningen av covid-19 under våren 2021 och de restriktioner som införts för att bromsa upp epidemin har konsekvenser för samhällsekonomin, de offentliga finanserna och därmed också på den kommunala ekonomin. Ju mer utdragen epidemin är och ju längre restriktionerna gäller, desto större blir de negativa konsekvenserna (för ekonomin). I takt med att vaccineringsprogrammet framskrider förväntas dödligheten på grund av covid-19 avta, men behovet av sjukhusvård kan fortfarande öka på grund av virusvarianter som är mer smittsamma och orsakar en allvarligare sjukdom. Så länge som hälso- och sjukvårdspersonal binds upp för att vårda coronapatienter är det inte heller möjligt att beta av vårdköerna.

Coronapandemins inverkan på kommunernas inkomster och utgifter 2021 beskrivs också i utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin i avsnitt 4.2.

2 Regeringens riktlinjer för den kommunala ekonomin

2.1 Riktlinjer för den kommunala ekonomin (planen för de offentliga finanserna, avsnitt 7.1)

I den första planen för de offentliga finanserna hösten 2019 ställde regeringen upp ett mål om att det strukturella saldot inom lokalförvaltningen under 2023 får visa ett underskott på högst 0,5 procent av totalproduktionen. I planen för de offentliga finanserna våren 2021 ställdes undantagsvis inga mål det strukturella saldot och måluppfyllelsen följdes inte heller upp. Enligt de gällande kalkylerna över utgiftstrycket uppvisar lokalförvaltningens strukturella saldo 2023 ett underskott på 0,6 procent. Målet för lokalförvaltningens strukturella saldo är i denna plan för de offentliga finanserna detsamma som hösten 2019, det vill säga underskottet 2023 får vara högst 0,5 procent.

I överensstämmelse med regeringsprogrammet ska de åtgärder som minskar, ökar eller utvidgar kommunernas uppgifter och skyldigheter samt de ändringar i beskattningsgrunden som påverkar den kommunala ekonomin kompenseras enligt nettobelopp genom att statsandelarna och/eller motsvarande fasta anslag ändras till hundra procent eller genom att andra uppgifter eller skyldigheter tas bort.

Utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin

Enligt statsrådets förordning (120/2014) ställs i planen för de offentliga finanserna en eur-omässig begränsning för de utgiftsändringar som följer av statens åtgärder och som är konsekvent med målet för det strukturella saldot inom kommunalekonomin. I utgiftsbegränsningen ingår endast beslutsbaserade åtgärder som påverkar omkostnaderna. Hösten 2019 beslutade regeringen att nettoeffekten av regeringens beslut får öka omkostnaderna för den kommunala ekonomin med högst 520 miljoner euro 2023 jämfört med den tekniska plan för de offentliga finanserna våren 2019.

I planen för de offentliga finanserna 2021–2024 som upprättades våren 2020 konstaterades att utgiftsbegränsningen har överskridits. År 2023 överförs social- och hälsovården och räddningsväsendet till välfärdsområden, vilket innebär att kommunernas uppgifter minskar betydligt och många av de utvidgningar av uppgifter och skyldigheter som

fastställts under valperioden riktas till välfärdsområdena. Till följd av inrättandet av välfärdsområdena är det inte längre meningsfullt att övervaka utgiftsbegränsningen 2023. Styrmekanismerna över kommunerna och välfärdsområdena kommer att utvärderas under innevarande år bland annat i samband med översynen av förordningen om en plan för de offentliga finanserna.

Det är viktigt att kommunerna enligt den gällande lagstiftningen anvisas en hundra procentig statsandel för nya eller mer omfattande åligganden. Det innebär att lokalförvaltningens finansiella ställning inte påverkas, eftersom staten axlar fullt ansvar för finansieringen av nya och mer omfattande åligganden med statsandelar. Konsekvenserna av nya och mer omfattande åligganden för den kommunala ekonomin bör dock bedömas på ett realistiskt sätt för att de ökade statsandelarna, som motsvarar åliggandena, till fullt belopp ska motsvara de ökade kostnaderna för åliggandena. De nya eller utvidgade uppgifterna och skyldigheter inom den kommunala ekonomin beskrivs i avsnitt 2.2.

Andra åtgärder som påverkar den kommunala ekonomin

Kommunerna kompenseras för de ändringar som görs i beskattningsgrunderna (se avsnitt 2.2).

Den kommunala ekonomin har varit svag redan i flera år. Obalansen mellan lokalförvaltningens inkomster och utgifter beror i synnerhet på de strukturella utmaningar som den åldrande befolkningen medför. Den ovannämnda reformen av social- och hälsovårdstjänsterna och räddningsväsendet minskar det utgiftstryck som allt äldre befolkningen medför inom den kommunala ekonomin, men reformen undanröjer inte behovet av andra strukturella reformer som ökar produktiviteten och effektiviteten. När coronakrisen är över blir det ännu viktigare att trygga hållbarheten inom den kommunala ekonomin på lång sikt.

Kommunerna har en långtgående självstyrelse, och staten kan inte garantera en balansering av kommunernas ekonomi uteslutande genom sina egna åtgärder. Därmed har även kommunerna ett stort ansvar när det gäller att få ekonomin i balans med hjälp av bland annat strukturella reformer och ökad produktivitet.

2.2 Statsbidrag och kommunernas uppgifter under ramperioden (planen för de offentliga finanserna, avsnitt 7.2)

År 2022 kommer statsbidragen till kommunerna att uppgå till 13,1 miljarder euro, av vilket statsandelen för basservice utgör 7,9 miljarder euro. År 2022 är statsandelen för basservice nästan 240 miljoner euro större än i den ordinarie budgeten året innan. Vid en jämförelse bör det ändå beaktas att statsandelarna för 2021 innehöll en engångshöjning på 300 miljoner euro. Effekten av indexhöjningen är 165 miljoner euro 2022.

Vid ramperiodens slut 2025 uppgår statsbidragen till 4,7 miljarder euro och statsandelen för basservice till 2,3 miljarder euro. Den minskade statsandelen för basservice beror på den social- och hälsovårdsreform som ska göras 2023. Vid reformen överförs statsandelar för basservice och inkomster av kommunal- och samfundsskatt till finansieringen av välfärdsområdena på så sätt att det sammanlagda belopp som överförs motsvarar det sammanlagda beloppet av kostnaderna för de uppgifter som överförs. Det är värt att notera att kalkylerna i anslutning till social- och hälsovårdsreformen fortfarande är preliminära och kommer att preciseras i samband med beredningen av planen för de offentliga finanserna 2023–2026.

För att kommunernas ekonomi ska bli mer förutsägbar preciseras förfarandena för justering av kostnadsfördelningen. Beräkningssättet preciseras för att stora årliga variationer i justeringen av kostnadsfördelningen ska kunna minimeras. Ändringen av beräkningssättet preciseras hösten 2021 i lagen om statsandel för kommunal basservice. Den justering som i samband med budgeten för 2022 görs i kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna utifrån skillnaden mellan de faktiska kostnaderna 2019 och de kalkylerade kostnader som ligger till grund för statsandelen uppgår enligt det nya beräkningssättet till 562 miljoner euro. Under granskningsåret var ökningen av de kalkylerade kostnaderna mycket moderat bland annat på grund av sparåtgärder i enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Sipiläs regering, vilka i slutändan ändå inte medförde så stora besparingar som väntat. Samma år ökade kommunernas faktiska kostnader snabbare än tidigare år, och skillnaden mellan de kalkylerade och de faktiska kostnaderna ökade.

Eftersom mycket stora understöd betalades till den kommunala ekonomin 2020 och de direkta kostnaderna till följd av coronaepidemin kompenseras också 2021, beaktas inte effekten på statsandelarna av den ovannämnda justering av kostnadsfördelningen som görs 2022. Nivån på statsandelarna för kommunal basservice höjs med cirka 246 miljoner euro 2022. År 2023 blir höjningen cirka 50 miljoner euro. Här har man också beaktat en permanent anpassning på 24 miljoner euro som börjar 2023 och utgör en del av regeringens omfördelningar på sammanlagt 370 miljoner euro.

Reformerna enligt regeringsprogrammet fortsätter 2022. Nya åtgärder är att 10 miljoner euro i statsandelar riktas till utvidgningen av screeningprogrammet och 4,8 miljoner euro till barnskyddet. Dessutom anvisas 2022 för stöd till reformen av småbarnspedagogiken 6,25 miljoner euro i form av en ökning av statsandelen för basservice och 8,8 miljoner euro via undervisnings- och kulturministeriet. Från och med 2023 kanaliseras stödet på 15 miljoner euro för småbarnspedagogiken helt och hållet via statsandelen för basservice. Äldreomsorgslagen ändrades den 1 augusti 2020 så att minimidimensioneringen av vårdpersonalen vid enheter med heldygnsomsorg ökar stegvis åren 2020–2023, och vid övergångsperiodens utgång den 1 april 2023 ska dimensioneringen vara minst 0,7. I anslutning till detta anvisas 96,5 miljoner euro till statsandelen för basservice 2022. Kostnaderna för reformen beräknas på årsnivå uppgå till 265,8 miljoner euro 2024. Från och med 2023 svarar kommunerna ändå inte längre för genomförandet av social- och hälsovårdstjänsterna, utan tjänsterna har överförts till välfärdsområdena.

Ersättningarna till kommunerna för förlorade skatteinkomster uppgår 2022 till cirka 2,6 miljarder euro och 2025 till cirka 800 miljoner euro. Beloppet minskar på grund av att cirka 1,8 miljarder euro av ersättningarna överförs till finansieringen av välfärdsområdena 2023. Den temporära sänkningen 2021 av dröjsmålsräntan på de skatter som är föremål för betalningsarrangemang, minskar kommunernas skatteinkomster med 50 miljoner euro. Åren 2022 och 2023 beräknas kommunernas skatteintäkter i gengäld öka med cirka 47 miljoner euro. Det är meningen att kommunerna ska kompenseras enligt nettobelopp för förlorade skatteintäkter till följd av betalningsarrangemangen. Avsikten är att lämna en separat proposition om detta senare under 2021, när närmare uppgifter om de skattebelopp som blir föremål för de nya lindrade betalningsarrangemangen finns att tillgå.

Statsandelarna för undervisnings- och kulturverksamhet uppgår till cirka 1,1 miljarder euro under hela ramperioden. Indexhöjningen 2022 är 2,2 procent, och den ökning av statsandelen och av finansieringen av yrkesutbildningen som den föranleder uppgår sammanlagt till cirka 28,9 miljoner euro. Justering av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna ökar statsandelen med 12,1 miljoner euro.

Utvidgningen av läroplikten träder i kraft för en åldersklass i sänder med början den 1 augusti 2021 och gäller första gången dem som avslutar den grundläggande utbildningen våren 2021. För utvidgningen av läroplikten anvisas 22 miljoner euro 2021, 65 miljoner euro 2022, 107 miljoner euro 2023 och 129 miljoner euro 2024 och därefter. För stärkande av elev- och studerandevårdstjänsterna inom den grundläggande utbildningen och utbildningen på andra stadiet anvisas 20 miljoner euro 2022 och 29 miljoner euro 2023. Åtgärdens konsekvenser för den kommunala ekonomin preciseras när beredningen framskrider.

För kvalitets- och jämlikhetsprogrammet för den grundläggande utbildningen anvisas 60 miljoner euro och för kvalitets- och jämlikhetsprogrammet för småbarnspedagogiken 80 miljoner euro 2022. Inom småbarnspedagogiken utvecklas bland annat en trestegsmodell för stöd inom småbarnspedagogiken och genomförs ett pilotförsök med tvåårig förskoleundervisning. För programmet för kvaliteten på och tillgången till gymnasieutbildning anvisas 2022 ett engångsanslag på 9 miljoner euro. För anställning av lärare och handledare inom yrkesutbildningen och för stödåtgärder i anslutning till undervisning och handledning anvisas 51,8 miljoner euro 2022.

För integrationsutbildning för invandrare anvisas ett årligt tillägg på 1,4 miljoner euro under hela ramperioden, och för försöket att revidera grunderna för bestämmande av utbildningsersättningen för läroavtalsutbildning anvisas ett årligt tillägg på 3,7 miljoner euro 2022–2024. Resurserna för utvidgningen av det uppsökande ungdomsarbetet utökas med ett engångstillägg på 4,5 miljoner euro 2022. Dessutom kompenseras kommunerna för den verksamhet som tidigare finansierats med tipplingsvinstmedel, med 6,6 miljoner euro 2022 och 5,9 miljoner euro 2023, och för effekterna av de minskade intäkterna från lotteriskatten med 2,1 miljoner euro 2021 och 2022.

För utveckling av kontinuerligt lärande och kontinuerlig kompetensutveckling samt förbättrande av läs- och skrivkunnigheten och de grundläggande färdigheterna hos dem som är familjelediga anvisas 2 miljoner euro 2022 och 12 miljoner euro 2023 och 2024. Av dessa belopp riktas uppskattningsvis 1,4 miljoner euro 2022 och 5,6 miljoner euro 2023 och 2024 till den kommunala ekonomin. För kompetenscentrumverksamhet för invandrare anvisas 2,5 miljoner euro 2022.

På grund av bestämmelserna om en bindande minimidimensionering av omsorgspersonalen reserveras för utbildning av närvårdare tilläggsfinansiering på 43 miljoner euro 2022, 30 miljoner euro 2023 och 16,5 miljoner euro 2024. Av dessa belopp beräknas det att cirka 30 miljoner euro anvisas för den kommunala ekonomin 2022, 21 miljoner euro 2023 och 11,5 miljoner euro 2024.

För åtgärder som främjar motion och elitidrott anvisas 2022–2025 årligen 4,5 miljoner euro, varav uppskattningsvis 0,9 miljoner euro riktas till kommunerna.

I förberedelserna inför strukturreformen inom social- och hälsovården och inför social- och hälsocentralerna ingår utveckling av servicestrukturen. För ändamålet har reserverats 132,9 miljoner euro 2022. Största delen av anslagen riktas till att utveckla helheter som gäller framtidens social- och hälsocentral, utvecklandet av äldreomsorgen, den nationella mentalvårdsstrategin, utvecklandet av rehabiliteringen och förbättrad tillgång till basservice, innan de övergår till att bli permanenta utgifter för de kommande välfärdsområdena. Enligt regeringsprogrammet ska det med hjälp av tidigare beredning utarbetas en strategi

för mental hälsa med målet att påskynda tillgången till vård och garantera tjänster av god kvalitet som ges i rätt tid. För fullföljandet av målet har det reserverats sammanlagt 50 miljoner euro för 2021 och 2022 och 18 miljoner euro för 2023, som en del av finansieringen av välfärdsområdena. Social- och hälsovårdsreformen och kostnaderna för ändringar i anslutning till den behandlas i planen för de offentliga finanserna, avsnitt 6 *Välfärdsområdenas ekonomi*.

I enlighet med regeringsprogrammet ska kommunernas ansvar när det gäller arbets- och närings tjänster utökas. Som en första åtgärd inleddes för tiden 1.3.2021–30.6.2023 kommunförsöket med sysselsättning. Från staten överförs personalresurser som underställer kommunernas arbetsledning. Dessutom överförs beslutanderätt i fråga om användningen av sysselsättningsanslag. Regeringen beslutade vid sin halvtidsöversyn att fortsätta beredningen av överföringen av arbets- och närings tjänsterna till kommunerna. Avsikten är bereda propositionen så att uppgifterna överförs under 2024. De ekonomiska konsekvenserna av överföringen preciseras när beredningen fortskrider, och de tas med i planen för de offentliga finanserna först senare.

Kommunernas roll inom den integrationsfrämjande verksamheten stärks genom att understöd på 6 miljoner euro beviljas för kommunernas kompetenscentrumverksamhet och handlednings- och rådgivningstjänster för invandrare 2022. För integrationsfrämjande verksamhet anvisas dessutom 2,2 miljoner euro 2022–2024 och 1,1 miljoner euro 2025.

Inom arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde anvisas för 2022 för stödjande av målen för regionutvecklingen sammanlagt 38 miljoner euro i finansiering som reserverats för framtidsinvesteringar. Finansieringen inriktas bland annat på åtgärder som stödjer en hållbar tillväxt och en förnyelse av näringarna i regionerna (24 mn euro), statens avtalsenliga samarbete med städer och regioner (7,7 mn euro), prognostisering och hantering av strukturomvandlingar samt frivillig utveckling av landskapen (6,3 mn euro).

Inom miljöministeriets förvaltningsområde riktas år 2022 understöd på 3 miljoner euro till undanröjande av bostadslöshet. MBT-avtal har ingåtts för perioden 2020–2031, och de konkreta åtgärderna gäller åren 2020–2023. Till stöd för bostadsproduktionen anvisar staten 25 miljoner euro per år i understöd för kommunalteknik till MBT-avtalsregionerna, och för den totala fullmakten att bevilja startbidrag anvisas 39 miljoner euro per år 2020–2023. Av dessa belopp kommer uppskattningsvis 70 procent att kanaliseras till kommunala bolag.

Kommunikationsministeriet understöder i enlighet med MBT-avtalen stadsregionernas spårtrafikprojekt med sammanlagt 154 miljoner euro, varav 60,6 miljoner euro anvisas för åren 2022–2025.

Tabell 7. Statsbidragen till kommuner och samkommuner, miljoner euro, ramären enligt prisnivån 2022

	2020 budget	2020 budget +tilläggsb.	2021	2022	2023	2024	2025
Kalkylerade statsandelar	8 106	9 701	8 754	9 052	3 370	3 408	3 403
FM	7 074	8 652	7 697	7 934	2 282	2 312	2 322
UKM ¹⁾	1 032	1 049	1 057	1 118	1 088	1 096	1 081
– varav samkommunerna	1 041	1 478	1 522	1 541	1 488	1 483	1 467
Övriga statsbidrag							
JM sammanlagt	-	-	1	11	11	32	-
FM sammanlagt	40	420	37	253	30	20	20
UKM sammanlagt	238	405	285	205	157	159	161
JSM sammanlagt	6	7	6	6	6	6	6
KM sammanlagt	43	243	43	43	43	43	43
ANM sammanlagt	196	230	247	204	158	160	159
SHM sammanlagt ²⁾	517	900	2 243	565	88	88	88
MM sammanlagt	57	94	57	52	32	11	10
Övriga statsbidrag sammanlagt, mn euro	1 101	2 304	2 924	1 401	554	518	486
Kompensation för förlorade skatteinkomster	2 269	2 383	2 360	2 601	794	793	806
Statsbidrag sammanlagt, miljoner euro	11 419	14 388	14 037	13 054	4 718	4 719	4 696

1) Den kalkylerade andelen till kommunerna har uppskattats utifrån finansieringen som helhet (inklusive privat) om UKM:s förvaltningsområde.

2) I och med social- och hälsovårdsreformen överförs största delen av statsbidragen för SHM:s förvaltningsområde till välfärdsområdena 2023.

Ändringar i beskattningsgrunderna

Kommunerna kompenseras för ändringar i beskattningsgrunderna. Den temporära höjningen av utdelningen av samfundsskatten upphör vid utgången av 2021. I samband med att välfärdsområdena inrättas sker betydande förändringar i kommunernas skatteinkomster, när intäkterna från kommunalskatten och från samfundsskatten minskar.

Tabell 8. Effekterna på kommunernas skatteintäkter på årsnivå till följd av de centrala ändringarna i beskattningsgrunderna, mn euro

	2022	2023	2024	2025
Indexjusteringen i beskattningen av förvärsinkomster ¹⁾	-173	-8	-8	-8
Utökat hushållsavdrag för dem som frångår oljeuppvärmning	-2	1	-	-
Utökade anställningsförmåner inom trafiken ²⁾	-6	-0,5	-2,5	-2
Social- och hälsovårdsreformens inverkan på intäkterna från kommunalskatten	-	-13 460	-	-
Social- och hälsovårdsreformens inverkan på kommunernas intäkter från samfundsskatten	-	-690	-	-
Höjda avskrivningar på lösa anläggningstillgångar	1	1	13	-2

1) Tekniskt antagande för 2024–2025.

2) Inkluderar tidigare fattade beslut.

3 Regeringens åtgärder som rör kommunerna 2022–2025 och deras effekter på kommunerna

Detta avsnitt behandlar effekterna av de åtgärder som ingår i regeringsprogrammet, såvida åtgärderna påverkar kommunernas uppgifter och den kommunala ekonomin 2022–2025. Det huvudsakliga innehållet i och konsekvenserna av social- och hälsovårdsreformen på den kommunala ekonomin tas upp i ett separat avsnitt. De övriga åtgärdsbeskrivningarna per ministerium har klassificerats enligt huvudtitlarna i statsbudgeten. Åtgärdernas effekter på kommunerna beskrivs i den utsträckning de var kända i samband med planen för de offentliga finanserna våren 2021. Bedömningarna av effekterna på kommunerna är förenliga med planen för de offentliga finanserna.

3.1 Social- och hälsovårdsreformen

Reformens huvudsakliga innehåll

Regeringen lämnade i december 2020 till riksdagen en proposition med förslag till lagstiftning om inrättande av välfärdsområden och om en reform av ordnande av social- och hälsovården och räddningsväsendet. Lagarna avses träda i kraft stegvis så att den första delen träder i kraft den 1 juli 2021 och de sista delarna den 1 januari 2023. Lagen om införande av reformen avses träda i kraft den 1 juli 2021, varefter den temporära välfärdsområdesförvaltningen inleder sitt arbete. Det första välfärdsområdesvalet ska förrättas i början av 2022.

I samband med reformen överförs ordnandet av tjänsterna inom social- och hälsovården och räddningsväsendet från kommunerna och samkommunerna till välfärdsområdena. Syftet är att trygga likvärdiga och högklassiga social- och hälsovårdstjänster för alla finländare, förbättra tillgången till tjänster samt tjänsternas tillgänglighet, minska skillnaderna i välfärd och hälsa, trygga tillgången på yrkeskunnig arbetskraft, svara på de utmaningar som en åldrande befolkning och minskad nativitet för med sig samt dämpa kostnadsökningen.

Ansaret för att ordna och producera social- och hälsovården och räddningsväsendet överförs till 21 välfärdsområden. Helsingfors stad ordnar social- och hälsovården och räddningsväsendet på sitt område. HUS-sammanslutningen ska sköta sina lagstadgade

uppgifter inom den specialiserade sjukvården. Dessutom kan uppgifter överföras till HUS-sammanslutningen genom HUS-organiseringssavtalet. Personalen inom kommunernas och samkommunernas social- och hälsovård och räddningsväsende anställs av välfärdsområdena från och med den 1 januari 2023. Kuratorerna och psykologerna inom elevhälsan överförs från kommunernas undervisningsväsende till välfärdsområdena. Den personalstyrka som överförs är sammanlagt cirka 173 000 personer.

I det inledande skedet får välfärdsområdena finansieringen för ordnande av social- och hälsovården och räddningsväsendet av staten. Den statliga finansieringen tilldelas med hänsyn till skillnaderna i förhållandena och servicebehovet mellan välfärdsområdena. Dessutom kan välfärdsområdena ta ut kundavgifter och andra användaravgifter enligt gällande lagstiftning. Välfärdsområdenas beskattningsrätt har varit föremål för en parlamentarisk utredning, och kommittén för landskapsskatt lämnade sitt betänkande den 11 mars 2021. Regeringen har förbundit sig till att lagstiftningen om beskattningen och finansieringen ska färdigställas under innevarande regeringsperiod och träda i kraft senast 2026.

Reformens konsekvenser för den kommunala ekonomin

Överföringen av ansvaret för att ordna social- och hälsovård samt räddningsväsendet från kommunerna till välfärdsområdena har mycket betydande konsekvenser för kommunernas verksamhet och ekonomi. De riktas framför allt på kommunernas driftsekonomi, med betydande förändringar i nivån och beskaftenheten av inkomsterna och utgifterna.

De belopp som presenteras här på de kostnader och intäkter som kommer att överföras bygger på finansministeriets beräkningar för 2022. Beräkningarna bygger på uppgifterna om kostnaderna för social- och hälsovården samt räddningsväsendet enligt enkäten om kommunernas budgetar. Inkomstuppgifterna bygger på finansministeriets skatteprognoser och statsandelsuppgifter för varje kommun. Uppgifterna om kommunernas finansiella intäkter och kostnader har hämtats från budgetenkäten.

Överföring av kostnader och inkomster

Överföringen inom driftsekonomi genomförs så att de kostnader för social- och hälsovård och för räddningsväsende som överförs upphävs genom att på riksnivå överföra lika mycket inkomster, som utgörs av de delar av statsandelarna för basservice som hänförs sig till social- och hälsovården, utdelningen av samfundsskatten, kommunalskatten samt kompensationen för skatteinkomst till följd av ändrade beskattningsgrunder. Enligt de nu gällande beräkningarna överförs kostnader till ett totalbelopp på cirka 20,63 miljarder euro. Den största posten bland de inkomster som överförs utgörs av kommunalskatt, det vill säga 12,77 miljarder euro, vilket verkställs genom att sänka de kommunala skattesatserna med 12,39 procentenheter. Av samfundsskatten överförs en tredjedel av

kommunernas utdelningsandelar, det vill säga cirka 0,67 miljarder euro. Av statsandelarna för kommunal basservice överförs totalt 5,35 miljarder euro och av kompensationerna för skatteintäktsförluster totalt 1,84 miljarder euro. De statsandelar och kompensationer för skatteintäktsförluster som kommer att överföras motsvarar cirka 70 procent av det nuvarande.

Trots att överföringarna av kostnader och inkomster är lika stora på riksnivå kan det ändå förekomma stora skillnader mellan dem i enskilda kommuner. Avvikelseberor främst på

- det stora variationsintervallet för de kostnader som överförs
- det stora variationsintervallet för intäkterna från kommunalskatten
- variationsintervallet för intäkterna från samfundsskatten
- ändringen av utjämningen av statsandelen utifrån skatteinkomsterna till följd av överföringen av skatteinkomsterna.

De ekonomiska konsekvenserna av reformen och av överföringen av kostnader och inkomster jämnas dock ut med utjämningsselement som införs i statsandelssystemet. Utjämningsselementen beskrivs närmare i avsnittet om det nya statsandelssystemet.

Kostnader för och inkomster från de uppgifter som blir kvar i kommunerna

Enligt nu gällande beräkningar uppgår kostnaderna för de uppgifter som blir kvar i kommunerna till cirka 14,46 miljarder euro. Räknat i euro är kommunalskatten fortsättningsvis den största inkomstposten, cirka 8,37 miljarder euro. Trots att beloppet minskar kraftigt sker det trots allt ingen stor förändring i kommunalskattens relativa andel av kommunernas skattefinansiering (dvs. skatteinkomst plus statsandelar), och kommunalskatten är kommunernas viktigaste finansieringskälla även i framtiden. Samfundsskatten sänks med 0,67 miljarder euro, vilket innebär att kommunernas andel av samfundsskatten är 1,35 miljarder euro. Inga ändringar föreslås i fastighetsskatten, som uppgår till cirka 2,03 miljarder euro. Det innebär att fastighetsskattens relativa andel av kommunernas skatteinkomster skulle fördubblas jämfört med nuläget. Av statsandelen för den kommunala basservicen återstår cirka 2,60 miljarder euro, av vilket cirka 0,75 miljarder euro utgörs av utjämning av den skatteinkomstbaserade delen. Därtill återstår cirka 0,76 miljarder euro för kompensationer för skatteinkomstförlust på grund av ändrade beskattningsgrunder.

Skatteinkomsterna är den viktigaste inkomstkällan för kommunerna även efter reformerna, men i en del kommuner kommer statsandelarnas andel av skattefinansieringen öka betydligt jämfört med nuläget. Detta förklaras genom uteblivna skatteinkomster och de utjämningsselement för reformens konsekvenser som införs i statsandelssystemet, vilka i en del kommuner kan vara betydande.

Tabell 9. Sammansättning av kommunernas resultaträkning, nuläge jämfört med efter reformen. Skattning för 2022.

Sammansättningen av kommunernas resultaträkning	Nuläge, mn euro	Efter reformen, mn euro	Förändring, mn euro
Driftsbidrag + avskrivningar	-35 093	-14 458	20 635
Kommunalskatt (överföring av 12,39 procentenheter)	21 206	8 365	-12 841
Samfundsskatt	2 023	1 348	-674
Fastighetsskatt	2 028	2 028	0
Statsandel för basservice (FM)	7 922	2 598	-5 324
Förändringsbegränsning	0	-4	-4
Kompensation för skatteförlust	2 601	761	-1 840
Statsandel, UKM	-60	-60	-60
Finansiella poster, netto	337	337	337
Minskade beskattningskostnader (kommuner)	0	70	70
Utgjämning till följd av ändringen av statsandelssystemet	0	0	0
Årsbidrag – avskrivningar (balans)	963	985	22

Det nya statsandelssystemet

Den grundläggande strukturen i statsandelssystemet förblir oförändrad även efter social- och hälsovårdsreformen. Det innebär att systemet även framöver bygger på att jämna ut skillnader i kostnader och behov samt i inkomstbasen. Från systemet avskaffas de så kallade vårdbaserade delarna, vars andel är cirka 67,5 procent, eller cirka 5,35 miljarder euro. Därtill försvinner 70 procent av kompensationerna för skatteintäktsförluster, motsvarande ett belopp på cirka 1,84 miljarder euro. Med vårdbaserade delar avses främst åldersgrupperna äldre än 16 år samt sjuklighet. Det föreslås också att till systemet ska fogas som ny åldersklass personer som fyllt 16 år. Från systemet avskaffas också vissa utjämningsåtgärder från tidigare systemreformer samt andra poster som hänför sig till finansieringsrelationen mellan kommun och stat.

Utöver avskaffandet av de vårdbaserade delarna gäller ändringarna i systemet främst inkomstutjämningsystemet, det vill säga utjämnningen av statsandelarna enligt skatteinkomsterna. Då de skatteinkomster som beaktas vid utjämnningen minskar betydligt betyder det att även utjämningsgränsen sjunker väsentligt. Därmed kommer det att betalas mindre utjämningsstillägg än i nuläget. Därför kommer procentsatsen för utjämningsstillägget att höjas från nuvarande 80 procent till 90 procent. Å andra sidan ändras också procentsatsen för utjämningsavdrag från lindrigt progressiva minst 30 procent till en fast procentsats på 10 procent. Sänkningen av procentsatsen för utjämningsavdrag gynnar

kommuner som har stora skatteinkomster och där de inkomster som överförs i allmänhet är större än de kostnader som överförs (kommunalskatteintäkterna är stora).

Som nya kriterier i systemet föreslås tilläggsdelar för främjandet av välfärd och hälsa samt för ökat invånarantal.

För jämkning av social- och hälsovårdsreformens ekonomiska konsekvenser föreslås två nya bestämningsfaktorer, nämligen för begränsning av förändringar avseende kostnader och inkomster samt för utjämning på grund av systemändring. Genom begränsning av förändringar begränsas skillnaden mellan de kostnads- och inkomstposter som överförs till 60 procent före ändringarna i statsandelssystemets kriterier. Bestämningsfaktorn är permanent och den omfattar också ändringarna i utjämningen av statsandelen utifrån skatteinkomsterna (före ändringarna i den).

Genom utjämningen på grund av ändringen i statsandelssystemet begränsas ändringarna i den ekonomiska balansen efter en övergångsperiod på fem år till en permanent ändring på högst +/-60 euro per invånare. Det år som ändringen träder i kraft är förändringen noll och under de följande åren ökar begränsningen stegvis med +/-15 euro per invånare. Den del som överskrider den maximala ändringen ingår tillsvidare som en permanent utjämning av statsandelarna.

Reformens konsekvenser för balansen och hållbarheten i den kommunala ekonomin

Social- och hälsovårdsreformens konsekvenser för kommunernas driftsekonomi beskrivs genom ändringen av den ekonomiska balansen jämfört med läget före reformen. Med ekonomisk balans avses här differensen mellan årsbidraget och avskrivningarna. Balansläget är alltså inte detsamma som kommunens faktiska ekonomiska status, utan en beskrivning av reformens direkta konsekvenser på kommunens resultaträkning. I regeringens proposition har balansändringen dessutom relaterats till intäkten av kommunalskattesatsen, det vill säga hur mycket skattesatsen bör justeras (höjningstryck/sänkning marginal) för att balansen ska hållas på samma nivå som före reformen.

Att den ovan nämnda maximala balansändringen begränsas permanent till +/-60 euro per invånare innebär att ändringstrycket på inkomstskattesatsen är mindre än 0,6 procentenheter för varje kommun. Genom begränsningarna blir social- och hälsovårdsreformens konsekvenser för balansen i den kommunala ekonomin relativt rimliga. Eftersom nettobeloppet av inkomstfinansieringen förblir nästan oförändrat är också förändringarna i kommunernas skuldbetalnings- och investeringskapacitet måttliga. En central fråga för hållbarheten i den kommunala ekonomin är hur de inkomster och kostnader som kvarstår hos kommunerna kommer att utvecklas på lång sikt. Då kommunerna slipper trycket från ökande social- och hälsovårdsutgifter stärks också den ekonomiska hållbarheten.

Hållbarheten i den kommunala ekonomin är visserligen summan av flera olika faktorer. I princip ska reformen varken försvaga eller förstärka balansläget i kommunens ekonomi. Den ekonomiska utvecklingen i kommunen påverkas alltså även efter reformen av samma faktorer som i dag, som befolkningsstrukturen och invånarantalet, näringslivet och företagen i regionen samt den samhällsekonomiska utvecklingen. En annan väsentlig fråga med tanke på hållbarheten i den kommunala ekonomin är vilka uppgifter och skyldigheter kommunerna kommer att åläggas i framtiden.

Samtidigt som kommunernas inkomster och driftsekonomiutgifter halveras jämfört med det nuvarande, förblir under- och överskotten samt skulderna i balansräkningarna i praktiken oförändrade. Den mest betydelsefulla konsekvensen på lång sikt är ändå att de kostnader för åldrande befolkning och sjuklighet, inklusive de risker som dessa medför för kommunekonomin, inte längre kommer att vara på varje enskild kommuns ansvar. Det betyder att kommunens driftsekonomi blir betydligt mer förutsebar och hanterbar. Särskilt i små kommuner har driftsekonomiutgifterna för social- och hälsovården, och framför allt den specialiserade sjukvården, varierat väldigt mycket, vilket har försvårat hanteringen av driftsekonomin. Genom reformen slipper kommunerna många sådana kostnader över vilka de har haft endast begränsad kontroll.

De uppgifter som överförs till välfärdsområden har utgjort i medeltal cirka 59 procent av kommunernas driftsekonomiutgifter. Skillnaderna mellan kommunerna har varit stora, från som minst cirka 41 procent till som mest cirka 79 procent av kommunens driftsekonomi. Efter reformen inriktas kommunernas lagstadgade uppgifter och driftsekonomi främst på småbarnspedagogik samt förskoleundervisning och grundläggande utbildning. I nuläget finns det stor variation i undervisnings- och kulturverksamhetens andel av kommunens driftsekonomiutgifter, men i genomsnitt står sektorn för ungefär en tredjedel av driftsekonomiutgifterna. Efter reformen kommer eventuella anpassningar av driftsekonomin att mer än tidigare riktas på förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen samt småbarnspedagogiken. Å andra sidan underlättas kommunernas ekonomihushållning genom att intäkterna från inkomstskattesatsen till och med ökar jämfört med nuläget, eftersom en del av skatteavdragen överförs till statsbeskattningen. Med andra ord har kommunen mer skatteintäkter för finansiering av betydligt mindre budgetar.

Kommunernas investeringsbehov förändras till följd av reformen då investeringsbehoven för social- och hälsovården och räddningsväsendet överförs till välfärdsområdena. De senaste åren har dessa investeringar stått för ungefär en fjärdedel av kommunernas investeringar. Förändringen är synnerligen stor i kommuner med en åldrande befolkning där behovet av renoveringar och andra investeringar i dag framför allt hänförs till social- och hälsovårdssektorn.

Förändringen inom investeringsbehoven är mindre i kommuner med en växande och yngre befolkning där en stor del av investeringarna även hittills har genomförts inom grundläggande utbildning, småbarnspedagogik samt infrastruktur, det vill säga tekniksektorn. Reformen kommer sannolikt inte att påverka kommunernas möjligheter att ta in främmande kapital. Att kommunernas investeringsbehov som anknyter till livskraftsfrågor förblir oförändrade måste kommunernas lånbetalningsförmåga upprätthållas.

Genom lag överförs till välfärdsområdena utan ersättning medlemsandelar i samkommuner och kommunernas lösa egendom. Från kommunerna överförs också semesterlöneskulden för den personal som överförs till välfärdsområdet, vilket minskar kommunernas skuldansvar och den inverkan som överföringen av egendom har på kommunens balansräkning. Överföringarna av lös egendom till välfärdsområdena görs genom en sänkning av kommunens grundkapital, vilket innebär att de inte inverkar på kommunens resultaträkning. Överföringen av semesterlöneskulden höjer kommunernas grundkapital i motsvarande omfattning. När det gäller de egendoms- och skuldposter som överförs kan soliditeten antingen öka eller minska. Om kommunens soliditet minskar, kan det också leda till situationer där villkoren för soliditeten i kommunens kreditavtal måste ses över. Sådana avtalsvillkor förekommer dock inte allmänt i kommunernas avtal.

Eftersom byggnadsegendomen inom social- och hälsovården och räddningsväsendet blir kvar i kommunernas ägo, kommer också skulderna på den med undantag för de skulder samkommunerna för sjukvårdsdistrikten och specialomsorgsdistrikten har att bli kvar i kommunerna. Mot bakgrunden av nyckeltalen innebär detta att kommunernas relativa skuldsättning ökar. Detta bedöms inte försämra balansen i kommunernas ekonomi eller deras förmåga att sköta sina lån, eller medföra tryck på att höja kommunalskattesatsen. Detta beror på att inte bara kommunernas inkomster övergår till välfärdsområdena, utan också utgifterna för att ordna social- och hälsovård och räddningsväsende. Genomförandet av överföringen av egendom och skulder inverkar inte på förutsättningarna för att inleda utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning.

Kommunernas koncernskulder kommer att minska i och med att kommunerna i samband med reformen befrias från ansvaret för skulderna för de samkommuner som överförs till välfärdsområden. Till denna del innebär propositionen i princip att kommunsektorns skuldansvar minskar. I synnerhet vissa sjukvårdsdistrikt uppvisar dock betydande underskott som medlemskommunerna ansvarar för att sköta innan ansvaret för att ordna uppgifterna övergår till ett välfärdsområde. Underskottet har uppkommit genom samkommunens faktureringsförfarande där kommunernas finansieringsansvar gentemot samkommunen kan ha täckts redan vid fakturering. I sista hand kan ansvaret innebära en ökning av skuldvolymerna för de berörda kommunerna eller alternativt ett tryck på att de ska höja sin kommunalskattesats. Enligt i kommunallagen svarar medlemskommunerna för finansieringen

av sådana utgifter i en samkommun som inte kan täckas på något annat sätt. Enligt kommunallagen ska ett underskott i kommunens eller samkommunens balansräkning täckas inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. Ansvaret för att täcka en samkommuns underskott är således inte en följd av den reform som nu föreslås, utan ansvaret är en existerande förpliktelse enligt kommunallagen. Samkommunens underskott återspeglar sig också i medlemskommunernas ekonomi redan medan verksamheten pågår, och det har därmed inte några konsekvenser för kommunens resultat när sjukvårdsdistrikten och samkommunerna för specialiserad sjukvård uppgår i välfärdsområdena. Enligt bokföringsnämnden kommunsektions utlåtande (113/2015) ska en medlemskommun bokföra sin andel av samkommunens underskott för räkenskapsperioden, om underskottet sannolikt inte kan täckas inom en nära framtid genom till exempel andra åtgärder som samkommunen beslutar än genom avgifter till kommunerna.

Kommunen och välfärdsområdet ska ingå ett treårigt hyresavtal om de lokaler som används av social- och hälsovårdsväsendet och räddningsväsendet, och välfärdsområdet har rätt att förlänga avtalets giltighetstid med ytterligare ett år. Det är möjligt att det efter denna övergångstid uppstår en situation där lokaler som för närvarande ägs av kommunerna och som används inom social- och hälsovården eller räddningsväsendet står oanvända. Egendomsarrangemangen kan också orsaka andra kostnader för kommunerna. För att trygga kommunens ekonomiska självstyrelse ska kommunen ha rätt att ansöka om ersättning av staten för sådana direkta kostnader till följd av eigendomsarrangemangen som kommunen inte har kunnat påverka eller minska genom egna åtgärder. Beviljandet av ersättningen bedöms utifrån kommunens kalkylerade behov att höja den kommunala skattesatsen med anledning av eigendomsarrangemangen. Kommunen ersätts för kostnaderna för eigendomsarrangemangen, om det kalkylerade behovet att höja kommunalskattesatsen överstiger ersättningsgränsen på 0,5 procentenheter. Om inkomstskattesatsen under ansökningsåret i den kommun som ansöker om ersättning är minst 2,0 procentenheter högre än den vägda genomsnittliga inkomstskattesatsen för alla kommuner, kan kommunen dessutom få ersättning för tre fjärdedelar av de kostnader som underskrider den ovannämnda ersättningsgränsen. På detta sätt beaktas kommunernas totalekonomiska situation i ersättningsbeloppet.

Social- och hälsovårdsreformen och lagstiftningen om den medför ändringskostnader, vilket är ofrånkomligt i anslutning till omfattande systemändringar. Ändringskostnader uppkommer dels före överföringen av ordnandet av tjänster 2021 och 2022, dels efter detta från och med 2023. Ändringskostnaderna kan vara av engångsnatur, tillfälliga eller bestående och de orsakas såväl kommunerna, välfärdsområdena som staten. En del av ändringskostnaderna kommer också att vara sådana som kan antas generera kostnadsnytta i framtiden i form av ökad produktivitet (t.ex. förvaltningsstruktur och IKT). Enligt regeringens proposition (RP 241/2020 rd, rubrikerna 4.2.1.13 och 4.2.1.14) uppskattas reformen

ge upphov till kostnader till sammanlagt belopp på cirka 2 miljarder före 2025 och cirka 3 miljarder euro före 2030.

Största delen av ändringskostnaderna hänför sig till välfärdsområdenas verksamhet, och även staten orsakas betydande ändringskostnader. Det är inte möjligt att utifrån nu tillgängliga data göra tillförlitliga uppskattningar av beloppen av de ändringskostnader som orsakas kommunerna efter överföringen av social- och hälsovården och räddningsväsendet. Enligt regeringens proposition orsakas kommunerna engångskostnader på minst 50 miljoner euro för ändringar av IKT-systemen och informationshanteringen. Kommunernas ändringskostnader granskas närmare vid budgetförhandlingarna våren 2022, då man har tillgång till uppgifter om bland annat antalet och omfattningen av överförda avtal och anställda.

Beredningen frågar gällande kostnadsfaktorerna, beloppet och inriktningen av ändringskostnaderna till följd av reformen fortsätter både medan riksdagen behandlar propositionen och medan reformen verkställs. Den finansiering som behövs på grund av ändringskostnaderna kommer att bedömas och föreslås på normalt sätt i planen för de offentliga finanserna och vid statsbudgetprocessen samt vid behov genom tilläggsbudgetar.

3.2 Övriga åtgärder

Inrikesministeriet – åtgärder och deras effekter på kommunerna

Ändringar i finansieringen av räddningsväsendet före 2023

Innan de välfärdsområden som ingår i social- och hälsovårdsreformen inleder sin verksamhet påverkas kostnaderna för räddningsverken av ett antal faktorer som avspeglas på den kommunala ekonomin. På grund av det osäkra finansiella läget för oljeskyddsfonden, som är underställd miljöministeriet, har det sedan 2020 inte varit möjligt att på samma sätt som tidigare ersätta räddningsverken för nyanskaffningar och underhållskostnader i enlighet med oljebekämpningsplanerna. Tills vidare saknas en ersättande finansieringskälla för oljeskyddsfonden. Kommunerna behöver finansiera räddningsväsendenas driftsekonomi med ett belopp som motsvarar upprätthållandet av beredskapen och materielen för olje- och kemikaliebekämpning, utbildningen och avskrivningarna av investeringarna under räkenskapsperioden. Det handlar om högst 10 miljoner euro per år åren 2021 och 2022.

I budgeten för 2020 tilldelades miljöministeriet ett reservationsanslag på 4 miljoner euro som används 2020 till ersättningar som avses i 10 § och 17 § 1 mom. 2 punkten i lagen om oljeskyddsfonden (1406/2004) och till betalning av utgifter som hänför sig till upprätthållandet av räddningsverkens oljebekämpningsberedskap. Det föreslås att

oljeskyddsfonden anvisas 4 miljoner euro per år åren 2022 och 2023 för finansieringen av räddningsverkens lagstadgade skyldigheter.

Brandskyddsfonden har beviljat räddningsverken understöd för materielanskaffningar och kommunerna för nya brandstationer. I välfärdsområdena uteblir dessa understöd och fonden fokuserar i stället mer på FoU-projekt.

Finansministeriet – åtgärder och deras effekter på kommunerna

Statsandel för kommunal basservice

År 2022 kommer statsbidragen till kommunerna att uppgå till cirka 13,1 miljarder euro, av vilket statsandelen för basservice utgör 7,9 miljarder euro. Vid slutet av ramperioden 2025 kommer statsbidragen till kommunerna att uppgå till cirka 4,7 miljarder euro och statsandelen för basservice till cirka 2,3 miljarder euro. Den minskade statsandelen för basservice beror på den omstrukturering av social- och hälsovården som genomförs 2023. Från statsandelarna för basservice överförs då den andel som motsvarar de överförda uppgifterna inom social- och hälsovården och räddningsväsendet till välfärdsområdena som övertagit dessa uppgifter.

År 2022 är statsandelen för basservice cirka 235 miljoner euro större än i den ordinarie budgeten året innan. Vid jämförelse bör man dock minnas att statsandelen för basservice höjdes 2021 med ett engångsbelopp på 300 miljoner euro. Effekten av indexhöjningen är cirka 165 miljoner euro 2022.

I samband med budgeten för 2022 görs i kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna en justering utifrån skillnaden mellan de faktiska kostnaderna 2019 och de kalkylerade kostnader som ligger till grund för statsandelen (ca 2,2 md euro). Den stora differensen mellan de kalkylerade och de verkliga kostnaderna för det granskade året 2019 förklaras delvis av att justeringen av kostnadsfördelningen 2019, som utgick från kostnadsunderlaget från 2016, uppvisade ett rejält minus. Därför sänktes de kalkylerade kostnaderna med ca 820 miljoner euro 2019. Dessutom omfattades de kalkylerade kostnader som användes som underlag för statsandelen 2019 av sparåtgärder enligt regeringsprogrammet för statsminister Sipiläs regering, vilka minskade de kalkylerade kostnaderna med över 600 miljoner euro över perioden 2016–2019. Utifrån bland annat förfrågningar som Kommunförbundet har genomfört uppskattas dessa åtgärder ha gett klart mindre besparingar än vad som eftersträvades. Samtidigt har den andra komponenten i granskningen, det vill säga kommunernas verkliga kostnader, börjat öka.

Den justering av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna som görs i samband med budgeten för 2022 utifrån differensen mellan de verkliga kostnaderna 2019 och de kalkylerade kostnader som används som underlag för statsandelsberäkningen är 562 miljoner euro. En del av detta belopp härrör från ändringar i beräkningssättet. Efter som den kommunala ekonomin tilldelats betydande stöd 2020 och staten kompenserar de direkta kostnader som orsakas av coronapandemin även 2021, beaktas inte justeringens effekt på statsandelarna 2022. I stället kommer nivån på statsandelen att höjas med cirka 246 miljoner euro 2022. Avsikten är att förtydliga bestämmelserna om kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna genom en lagändring som bereds under 2021.

Reformerna enligt regeringsprogrammet fortsätter 2022. Nya åtgärder är statsandelar som riktas till utvidgningen av screeningprogrammet, barnskyddet och stöd av barn inom småbarnspedagogiken. År 2023 ska anslagen ökas till bland annat tillräckliga resurser inom hemvården, utveckling av närståendevården och totalreformen av funktionsrättstjänster. Från och med 2023 svarar kommunerna inte i princip längre för genomförandet av social- och hälsovårdstjänsterna, utan tjänsterna har överförts till välfärdsområdena.

I enlighet med regeringsprogrammet ändrades äldreomsorgslagen den 1 augusti 2020 så att dimensioneringen för omsorgspersonal ska vara minst 0,7 i enheter med heldygnsomsorg. Dessutom infördes bestämmelser om ett enhetligt bedömnings- och uppföljningssystem som ska användas vid utredning och bedömning av äldre personers servicebehov. På vissa villkor tillämpas för personaldimensioneringen en övergångsperiod till den 1 april 2023. För personaldimensioneringen enligt äldreomsorgslagen anvisas en ökning på 43,7 miljoner euro i statsandelen för basservice 2022. Kostnaderna för reformen beräknas på årsnivå uppgå till 265,8 miljoner euro 2024.

Kompensation för skatteförluster

Kompensationerna för kommunernas förlorade skatteinkomster betalades 2010–2019 från momentet för statsandelen för kommunal basservice. År 2019 uppgick kompensationsbeloppet till 2,0 miljarder euro. Från och med 2020 har kompensationerna betalats från ett separat moment. År 2022 uppgår kompensationerna till totalt 2,6 miljarder euro. År 2025 är beloppet 0,8 miljarder euro. Beloppet minskar på grund av att cirka 1,8 miljarder euro av kompensationerna för förlorade skatteinkomster överförs till finansieringen av välfärdsområdena 2023.

Ändringar av kommunallagen

Riksdagen behandlar för tillfället en proposition till ändring av kommunallagen. Meningen är att ändringarna ska träda i kraft våren 2021. Syftet är att förbättra kommunernas riskhantering och risktillsyn samt möjligheterna att beakta de lokala förhållandena.

Bestämmelserna om budgeten preciseras gällande ekonomiplanen och täckning av underskottet. I lagen införs också bestämmelser om täckning av underskott i samband med ändring av kommunstrukturen. I lagen införs dessutom bestämmelser om sammanslagning av samkommuner och delning av en samkommun.

Bestämmelserna om utredningsförfarandet i kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning preciseras så att lagen innehåller närmare bestämmelser om behandlingen av åtgärdsprogrammet i kommunen och om rapportering till finansministeriet i anknytning till detta. Dessutom ska finansministeriet kunna fatta avgörande om behovet av en sådan särskild utredning som avses i kommunstrukturlagen under vissa förutsättningar utan att ett nytt utredningsförfarande inleds.

Det görs flera innehållsmässiga och förtydligande ändringar i bestämmelserna om kommunens förvaltning. Initiativrätten utvidgas och bestämmelsen om tidsfrist för behandling av initiativet avlägsnas. Bestämmelserna om direktörsavtalet ändras så att avtalet alltid ska godkännas av kommunstyrelsen. I kommunallagen införs också permanenta bestämmelser om förutsättningarna för elektroniskt sammanträde, som redan regleras genom temporära bestämmelser.

Beredning av åtgärdsalternativ för kommunpolitiken

Finansministeriet har tillsatt en arbetsgrupp som bereder åtgärdsalternativ för den framtida kommunpolitiken och underlydande beredningssektioner för mandatperioden 9.12.2020–31.12.2021. Arbetet, som bygger på en överenskommelse vid budgetmanglingen hösten 2020, bygger vidare på faktabaserad beredning för utveckling av kommunpolitiken.

Man vill dra upp nationellt långsiktiga riktlinjer för kommunpolitiken i syfte att

- förbättra kommunernas förutsättningar att ordna tjänster för sina invånare på ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbart sätt,
- utveckla den kommunala självstyrelsen och förbättra kommunernas möjligheter att främja invånarnas välfärd och regionens livskraft med beaktande av förändringarna i omvärlden,
- förbättra den kommunala ekonomins hållbarhet och stabilitet och samtidigt stärka hela den offentliga ekonomins hållbarhet,
- främja kommunernas egna åtgärder för att uppnå en hållbar och stabil ekonomi och service.

Man vill också väcka en debatt om kommunpolitiken som helhet, öka dialogen ur olika perspektiv och stärka samförståndet om utgångspunkterna för och behoven av att

utveckla kommunpolitiken. Tidsperspektivet för målen är framför allt tiden efter social- och hälsovårdsreformen.

Arbetsgruppen med de underlydande beredningssektionerna ska ta fram åtgärdsförslag om den kommunpolitiska helheten för det politiska beslutsfattandet. Åtgärdshelheterna utformas med beaktande av sambanden och villkoren för de offentliga finanserna, kommunernas självstyrelse och den service som kommunerna tillhandahåller samt framför allt den helhet som dessa element bildar. Relevanta teman under beredningen är balansen och hållbarheten i kommunernas finansieringsbas, kommunernas roll och självstyrelse, kommunernas verksamhetssätt, samarbete och kommunstruktur samt de olika formerna av statens styrning av kommunerna.

Utveckling av kommunernas lokalinformation

Finansministeriet har som ett led i de produktivetsfrämjande åtgärder enligt regeringsprogrammet tillsatt ett tvåårigt projekt för att utveckla kommunernas information lokalerna. Under projektets första skede, före utgången av 2021, ska man ta fram en lägesbild av kommunernas byggnads- och lokalbestånd. Lägesbilden skapas utgående från tillgänglig statistik och framför allt från verifierade uppgifter från de kommuner som deltar i projektet. På längre sikt vill man minska investeringstrycket på det kommunala byggnadsbeståndet och förbättra lokalhanteringen.

Aktuella, tillräckligt heltäckande och kvalitativa data om lokalerna och servicenätet är en förutsättning för att man ska kunna förbättra servicen och produktiviteten inom den offentliga sektorn. Lokalkostnaderna utgör en betydande del av de offentliga kostnaderna, och alla strukturella åtgärder som minskar kostnaderna bidrar till att avhjälpa hållbarhetsunderskottet.

Genomförandet av reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet innebär att investeringstrycket och lokalfrågorna inom dessa sektorer skjuts över till välfärdsområdena. Till följd av finansieringsmodellen för välfärdsområdena är det i praktiken staten som övertar finansieringsansvaret. Staten ska genom sin styrning av välfärdsområdena säkerställa ändamålsenligheten av servicenätet och investeringarna inom social- och hälsovården och räddningsväsendet.

Styrgruppen för utvecklingsprojektet för kommunernas lokalinformation tillsatte i februari 2021 en undergrupp som ska utarbeta en utredning av lagstiftningen om lokalinformation. Avsikten är att bygga upp en databas över kommunernas byggnadsbestånd, inklusive hantering och lokalanvändning, som ska stödja kommunernas beslutsfattande och ge staten bättre möjligheter att bedöma de ekonomiska utvecklingsutsikterna och riskerna både inom kommunekonomin och i enskilda kommuner. Uppgifterna om

byggnadsbeståndet, lokalanvändningen och de ekonomiska aspekterna ska i framtiden kunna erhållas från kommunerna automatiskt, utan separata datainsamlingar. För att målen ska kunna uppnås behövs det åtminstone lagstiftning om vart uppgifterna ska lämnas, det vill säga vilken instans som är den registeransvarige, vad uppgifterna ska omfatta och hur de ska användas samt på vilket sätt uppgifter lämnas ut. Redogörelsen i form av en regeringsproposition ska vara klar vid slutet av 2021.

Reform av fastighetsskatten

I enlighet med regeringsprogrammet fortsätter den pågående reformen av fastighetsskatten. Syftet med reformen är att uppdatera beskattningsvärdena för byggnader och markområden så att värdena i högre grad ska motsvara sina verkliga värden. Enligt regeringens lagstiftningsplan ska regeringens proposition i ärendet ges hösten 2021.

Grundläggande utgångspunkter för reformen, som för tillfället behandlas på finansministeriet, är att de nuvarande beskattningsvärdena i stort sett utgår från föråldrade grunder för bestämning av beskattningsvärden och inte i tillräcklig omfattning beskriver skillnaderna i priserna på byggnader och markområden. Dessutom är syftet med reformen ett tydligare och mer transparent värderingssystem som också kan uppdateras på ett mer effektivt sätt. Syftet är inte att påverka nivån på fastighetsbeskattningen. Därför ska variationsintervallet för skattesatserna justeras i anslutning till reformen så att kommunerna får fastställa fastighetsskattesatsen så att skatteintäkterna ligger på samma nivå som tidigare. När reformarbetet framskrider beaktas de politiska riktlinjer som preciserar inskrivningen i regeringsprogrammet.

Enligt regeringsprogrammet ska reformen bedömas utifrån skäliga ändringar innan den ges. Dessutom ska det utredas hur skattskyldigas låga betalningsförmåga kan beaktas. Enligt regeringsprogrammet ska man också ta hänsyn till miljöaspekter, och därmed befriades områden som skyddats med stöd av naturvårdslagen från fastighetsskatt 2021 och samtidigt sänktes fastighetsbeskattningen av vindkraftverk till havs. Dessa ändringar bedömdes ha en obetydlig effekt på skatteintäkterna. Fastighetsbeskattningen ska inte utvidgas till jord- och skogsbruksmark.

Temporär sänkning av dröjsmålsräntan på skatt som är föremål för betalningsarrangemang

Regeringen lämnade den 6 maj 2021 en proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av lagen om skattetillägg och förseningsränta. I propositionen föreslås att dröjsmålsräntan på skatt som är föremål för betalningsarrangemang sänks för en viss tid med 4,5 procentenheter. Då ska dröjsmålsräntan uppgå till referensräntan enligt räntelagen förhöjd med 2,5 procentenheter. Dessutom föreslås att skatteåterbärningar

temporärt inte ska användas till betalning av sådan skatt som omfattas av ett lindrat betalningsarrangemang. Ändringarna skjuter upp inflödet av skatteinkomster från 2021 till 2022 och 2023. Skatteinkomsterna minskar med sammanlagt 312 miljoner euro, av vilket kommunernas andel är 50 miljoner euro. Åren 2022 och 2023 beräknas kommunernas skatteinkomster i gengäld öka med cirka 47 miljoner euro. De skatteinkomster som kommunerna förlorar kompenseras till nettobelopp via statsandelssystemet. Avsikten är att en separat proposition om ändring av statsandelarna lämnas senare under 2021 efter det att närmare uppgifter om det skattebelopp som kommer att bli föremål för de nya lindrade betalningsarrangemangen finns att tillgå.

Undervisnings- och kulturministeriet – åtgärder och deras effekter på kommunerna

Statsandelarna inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde 2022

Indexförhöjningen av delarna av de särskilt finansierade delarna av förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen, gymnasieutbildningen, fritt bildningsarbete, grundläggande konstundervisning samt statsandelarna för museer, teatrar och orkestrar är 2,2, vilket medför en ökning av statsandelen med totalt cirka 20,8 miljoner euro 2022. Av detta belopp riktas uppskattningsvis 15,0 miljoner euro till den kommunala ekonomin. Indexförhöjningen av finansieringen till yrkesutbildningen är däremot 18,7 miljoner euro, av vilket uppskattningsvis 13,9 miljoner euro tilldelas den kommunala ekonomin.

Justeringen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna och av kostnadsnivån höjer statsandelen med 16,9 miljoner euro, av vilket kommunernas andel beräknas vara 12,1 miljoner euro.

Förlängning av läroplikten

I överensstämmelse med regeringsprogrammet höjs läropliktsåldern till 18 år. Målet är att säkerställa att alla som går ut grundskolan ska genomgå utbildning på andra stadiet. Dessutom ska de förberedande utbildningarna på andra stadiet och handledningen i övergångsskedet utvecklas. Tidpunkten när läroplikten börjar ändras inte. I samband med reformen stiftades en ny läropliktslag (1214/2020) i vilken har sammanställts bestämmelserna om läroplikten; samtidigt ströks dessa bestämmelser i lagen om grundläggande utbildning. Efter avslutad grundläggande utbildning är den läropliktiga skyldig att söka till utbildning på andra stadiet. Studierna på andra stadiet genomförs primärt inom gymnasieutbildning eller examensinriktad yrkesutbildning, men även inom olika former av

utbildning i övergångsskedet eller handledande utbildning. Anordnarna av grundläggande utbildning ska handleda eleverna och säkerställa övergången till studier på andra stadiet. Som sista alternativ är det boendekommunens uppgift att ta hand om en läropliktig ung person om hen blir utan studieplats eller avbryter studierna.

Lagen träder i kraft för en åldersklass i sänder med början den 1 augusti 2021 och gäller första gången dem som avslutar den grundläggande utbildningen våren 2021 (huvudsakligen födda 2005).

Genom förlängning av läroplikten utvidgas också rätten till avgiftsfri undervisning. Avgiftsfria för de studerande är undervisning (nuläge), en daglig måltid (nuläge), nödvändiga läroböcker, läromedel, arbetsredskap, arbetskläder och arbetsmaterial, fem prov som krävs för avläggande av studentexamen, skolresor på minst sju kilometer (inom systemet för stöd för skolresor) samt i vissa specialfall också inkvarterings- och resekostnader. För projektet anvisas 65 miljoner euro 2022, 102 miljoner euro 2023 och 129 miljoner euro från och med 2024.

Programmet för utveckling av kvaliteten och jämlikheten inom småbarnspedagogiken

I överensstämmelse med regeringsprogrammet ska ett åtgärdsprogram genomföras i syfte att öka kvaliteten, jämlikheten och deltagandet inom småbarnspedagogiken under 2020–2022. För programmet för utveckling av kvaliteten och jämlikheten inom småbarnspedagogiken anvisas 80 miljoner euro 2022. Inom programmet utvecklas bland annat en trestegsmodell för stöd inom småbarnspedagogiken, genomförs ett pilotförsök med tvåårig förskoleundervisning och skapas en kontakt mellan rådgivningsbyrån och småbarnspedagogiken. Försöket med tvåårig förskoleundervisning inleds hösten 2021. Merkostnaderna och bortfallet av avgiftsintäkter på grund av försöket ersätts till kommunerna genom statsunderstöd. År 2022 ska anordnarna av småbarnspedagogik tilldelas 20–30 miljoner euro genom understöd för bland annat jämlikhetsfrämjande och kvalitetshöjande åtgärder samt utveckling av stöd och inkludering. Enligt preliminära beräkningar är självfinansieringsandelen 20 procent.

Reform av lagen om småbarnspedagogik

I enlighet med regeringsprogrammet byggs det upp en ändamålsenlig stödstruktur inom småbarnspedagogiken. Till lagen om småbarnspedagogik föreslås nya bestämmelser som en struktur för stödformer som ska träda i kraft 2022. För ändamålet har reserverats 15 miljoner euro från och med 2021. Det är fråga om nya strukturella insatser för att stärka kvaliteten och jämlikheten inom småbarnspedagogiken. Innehållet i åtgärden och effekterna på den kommunala ekonomin preciseras när beredningsarbetet framskrider.

Programmet för utveckling av kvaliteten och jämlikheten inom den grundläggande utbildningen

Regeringen genomför ett program för kvalitets- och jämlikhetsarbete inom den grundläggande utbildningen i syfte att förbättra inlärningsresultaten och minska ojämlikheten 2020–2022. För programmet anslås 60 miljoner euro 2022. Programmet ska stärka den utbildningsmässiga jämlikheten, stödja lärararbetet och stärka kvaliteten på den grundläggande utbildningen. Projekten syftar bland annat till att ingripa i differentieringen av inlärningsresultaten, stärka stödet för lärandet och utbildningens kvalitet och stödja flexibla och individuella övergångar under de första åren. År 2022 ska anordnarna av förskoleundervisning och grundläggande utbildning tilldelas 55–60 miljoner euro genom understöd för bland annat jämlikhetsfrämjande och kvalitetshöjande åtgärder samt utveckling av stöd och inkludering. Enligt preliminära beräkningar är självfinansieringsandelen 20 procent.

Kvalitets- och tillgänglighetsprogrammet för gymnasieutbildningen

Genomförandet av kvalitets- och tillgänglighetsprogrammet för gymnasieutbildningen, som startade 2021, fortsätter. Åtgärderna inom programmet ska stödja utbildningsanordnarna i kvalitetsledningen och kvalitetshöjningen av gymnasieutbildningen samt förbättra kvaliteten på kompetensen. För ändamålet anslås 10 miljoner euro 2022, av vilket uppskattningsvis cirka 9 miljoner euro tilldelas den kommunala ekonomin.

Anställning av lärare och handledare samt stöd till undervisning och handledning

För anställning av lärare och handledare inom yrkesutbildningen samt andra stödåtgärder för att säkerställa undervisningen och handledningen anvisas 70 miljoner euro 2022, av vilket uppskattningsvis cirka 51,8 hänförs till den kommunala ekonomin. Utbildningsanordnare kan använda det tilläggsanslag som tilldelas som prövningsbaserad höjning av basfinansieringen för att anställa nya lärare och handledare samt också för att öka undervisningstimmarerna för timlärare och för att anställa undervisningsstödpersonal så att lärarnas arbetsinsats blir mer undervisningsfokuserad.

Möjlighet för alla att delta i hobbyer i samband med skoldagen

För främjande av hobbymöjligheterna i samband med skoldagen anvisas 14,5 miljoner euro för 2021. Det lanseras en ny modell för organisering av hobbyverksamhet på lokal eller regional nivå utifrån barnens och de ungas önskemål. Modellen underlättar samordningen av barns och ungas fritidsaktiviteter med familjernas välbefinnande så att verksamheten i huvudsak ordnas i samband med skoldagen. Modellen främjar sektorsövergripande samarbete mellan skolor och fritidsaktörer. Genom att garantera möjligheten till avgiftsfri och trevlig fritidsaktivitet främjas välbefinnandet, jämlikheten och jämställdheten

bland barn och unga. Innehållet i åtgärden och effekterna på den kommunala ekonomin preciseras när beredningsarbetet framskrider.

Kontinuerligt lärande och kompetensutveckling

Syftet med en parlamentarisk reform av det kontinuerliga lärandet är att skapa ett system som svarar på behovet att utveckla och förnya det egna kunnandet under hela livet. Vid reformen ska verksamheten, handledningen och finansieringen inom de olika utbildningsstadierna utvecklas så att Finland kan erbjuda ett omfattande utbud av mångsidiga och arbetslivsorienterade utbildningshelheter. Anslag ska riktas till projekt som kompletterar det övriga utbildnings- och serviceutbudet, som finansieras av UKM och ANM, utgående från ministeriernas gemensamma beredning.

I budgeten för 2021 anslogs som en del av regeringens framtidsinvesteringar av engångskaraktär ett tillägg på 40 miljoner euro för att understöda kontinuerligt lärande och strukturförändringen samt främja kompetensen i synnerhet hos befolkningen i arbetsför ålder och personer med svaga grundläggande kunskaper samt sysselsättning bland äldre. I fjärde tilläggsbudgeten 2020 anslogs dessutom ett tillägg på 20,5 miljoner euro för kontinuerligt lärande, som var avsett för kompetenshöjning bland personer i arbetsför ålder. Anslag ska riktas till projekt som kompletterar det övriga utbildnings- och serviceutbudet, som finansieras av UKM och ANM, utgående från ministeriernas gemensamma beredning.

För utveckling av kontinuerligt lärande och kontinuerlig kompetensutveckling samt förbättrande av läs- och skrivkunnigheten och de grundläggande färdigheterna hos dem som är familjelediga anvisas 2 miljoner euro per år 2021–2022 och 12 miljoner euro åren 2023 och 2024. Av dessa belopp riktas uppskattningsvis 1,4 miljoner euro 2021–2022 och 5,6 miljoner euro 2023 och 2024 till den kommunala ekonomin.

För att säkerställa ett tillräckligt utbud av utbildning och handledning för invandrare i svagare ställning ökas finansieringen vid läroanstalterna för fritt bildningsarbete. För ökning av utbudet anslås 5 miljoner euro per år från och med 2022, av vilket uppskattningsvis cirka 1,4 miljoner euro tilldelas den kommunala ekonomin.

Utveckling av invandrarnas kompetens genom kompetenscenterverksamhet

Finansieringen av kompetenscenterverksamhet för invandrare utökas med 2,5 miljoner euro per år 2020–2022 för att utveckla invandrades kompetens så att förutsättningarna för sysselsättning stärks. Anslaget riktas till intensifierad kartläggning av kundens kunnande, vägledning till arbetslivet och till behövlig utbildning och vid behov stöd under utbildningen eller arbetet. Genomförandet sker i samarbete mellan arbets- och näringsförvaltningen, kommunerna och läroanstalterna.

Stärkande av elev- och studerandevården inom den grundläggande utbildningen och utbildningen på andra stadiet

Elev- och studerandevårdstjänsterna ska stärkas inom den grundläggande utbildningen och utbildningen på andra stadiet. För åtgärden anvisas 20 miljoner euro 2022 och 29 miljoner euro 2023. Innehållet i åtgärden och effekterna på den kommunala ekonomin preciseras när beredningsarbetet framskrider.

Försök med en reform av utbildningsersättningen för läroavtalsutbildning

Åren 2022–2024 genomförs ett försök med en reform av grunderna för bestämmande av utbildningsersättningen för läroavtalsutbildning för att stödja de ungas utbildning och sysselsättning. För reformen anvisas 5 miljoner euro per år, av vilket cirka 3,7 miljoner euro per år tilldelas den kommunala ekonomin.

Ökning av antalet studerandeår inom närvårdarutbildningen för att tillgodose ändringen av personaldimensioneringen

I anslaget till yrkesutbildningen har gjorts ett tidsbundet tillägg på 133 miljoner euro 2020–2024 för utbildning av 5 000 nya närvårdare. Ökningen behövs för att tillgodose bestämmelserna om en bindande minimidimensionering av omsorgspersonalen på 0,7 i enheter med heldygnsomsorg. För närvårdarutbildningen reserveras därför tilläggsfinansiering på 43 miljoner euro 2022, 30 miljoner euro 2023 och 16,5 miljoner euro 2024. Av dessa belopp beräknas det att cirka 30 miljoner euro anvisas för den kommunala ekonomin 2022, 21 miljoner euro 2023 och 11,5 miljoner euro 2024.

Kommunal idrottsverksamhet

Motion och elitidrott främjas i enlighet med regeringsprogrammet och statsrådets redogörelse om idrottspolitik (SRR 6/2018 rd). Åtgärderna 2021 fokuserar på pilotförsök med motionsprojekt för äldre, effektiviseringsunderstöd till idrottsgrenar samt stöd till idrottsföreningar, idrottsakademier och träningscenter samt motionsprogram för olika åldersgrupper. År 2021 anslås för åtgärderna totalt 11,2 miljoner euro, av vilket uppskattningsvis 5,9 miljoner euro tilldelas kommunerna. Åren 2022–2025 anslås för åtgärderna 4,5 miljoner euro per år, av vilket 0,9 tilldelas kommunerna.

Utvidgning av uppsökande ungdomsarbete

Kommunernas förutsättningar för det uppsökande ungdomsarbetet stärks i enlighet med regeringsprogrammet. År 2022 anslås för verksamheten i likhet med 2021 ett tillägg på 4,5 miljoner euro som tilldelas i sin helhet kommunsektorn.

Jord- och skogsbruksministeriet – åtgärder och deras effekter på kommunerna

Åtgärdsprogram för att utveckla livskraften och välfärden i områden som avfolkas

I överensstämmelse med regeringsprogrammet ska en konsekvensbedömning göras och ett åtgärdsprogram som inbegriper försök utarbetas utifrån förslaget från en parlamentarisk arbetsgrupp för glesbygder, för att livskraften och välfärden ska kunna utvecklas inom regioner som avfolkas. Försöken kan till exempel handla om nya verksamhetssätt, förvaltningsövergripande mobilitetstjänster och multilokalitet i glesbygder. Helheten inbegriper också en förhandsutvärdering av åtgärder som är förenliga med den norska modellen och som har samband med beskattning och avdrag för studielån, samt en utredning av möjligheterna att införa ett glesbygdstillägg.

Kommunikationsministeriet – åtgärder och deras effekter på kommunerna

Klimatbaserad nivåförhöjning för upphandling av kollektivtrafik

Upphandlingen av kollektivtrafik har i enlighet med regeringsprogrammet fått en klimatbaserad nivåförhöjning på 20 miljoner euro per år, som till största delen tilldelas direkt till kommunerna. Stödet för den offentliga persontrafiken, den så kallade basfinansieringen, som beviljas behöriga myndigheter ändras inte. Kommunerna har av hävd ansvarat för merparten av finansieringen av kollektivtrafiken. Inga ändringar har planerats för finansieringsandelarna mellan staten och kommunerna (statsrådets förordning om statsunderstöd för transportservice 509/2018). Stödet till kollektivtrafiken och den klimatbaserade nivåförhöjningen för upphandling av kollektivtrafik har positiva effekter på den kommunala ekonomin. De närmaste åren tilldelas understödet i synnerhet för främjande av klimatvänlig materiel och drivkraft inom kollektivtrafiken, varigenom understödet bidrar till genomförandet inom kollektivtrafiken av det första skedet av den nationella lagstiftningen för genomförande av direktivet om rena vägtransportfordon, och kompenserar på så vis kommunerna för en del av dessa kostnader.

Staten understöder årligen kollektivtrafiken i stora och medelstora stadsregioner. År 2020 uppgick stödet till kollektivtrafiken i stora stadsregioner till 13,3 miljoner euro och i medelstora stadsregioner till 8,1 miljoner euro. På grund av coronapandemin anslogs utöver de ovan nämnda beloppen totalt 200 miljoner euro för upphandling av kollektivtrafik 2020.

MBT-avtal och EU-stöd

Staten ingick avtal om markanvändning, boende och trafik (MBT) med stadsregionerna Helsingfors, Åbo, Tammerfors och Uleåborg i oktober 2020. MBT-avtalen omfattar ett flertal åtgärder för främjande av en hållbar stadsstruktur och användningen av hållbara färd sätt. Förhandlingarna om MBT-avtal pågår med stadsregionerna Kuopio, Jyväskylä och Lahtis. Regeringen har förbundit sig att anslå 755,8 miljoner euro för åtgärder inom förvaltningsområdet för trafiken i de fyra största stadsregionerna 2020–2028.

Staten understöder i enlighet med MBT-avtalen stadsregionernas spårtrafikprojekt med sammanlagt 154 miljoner euro, varav 60,6 miljoner euro anvisas för åren 2020–2025. De projekt som omfattas av MBT-avtalen är spårvägarna i västra Helsingfors (inkl. Vichtisvägens snabbspårväg), snabbspårvägen Mellungsbacka–Dickursby–Aviapolis–Flygplatsen, snabbspårvägen Vik–Malm, Tammerfors spårväg och Åbo spårväg. Staten ska också understöda projekteringen av lokaltågsdepåerna i Helsingforsregionen med 3 miljoner euro.

Staten ansöker om EU-finansiering för utvecklingsplaneringen av stambanan mellan Tammerfors och Uleåborg samt för projekteringsplanerna för dubbelspår mellan Kuppis och Åbo och för Åbo bangård, totalt 5,398 miljoner euro. Dessa projekt ingår i MBT-avtalen med Uleåborg och Åbo.

Staten gav sitt bifall till ansökan om EU-stöd för förstudier för omorganiseringen av trafiken till Helsingfors hamn samt för planeringen av infrastrukturutvecklingen i Åbo hamn.

Trafik 12 – plan och genomförande

Med den riksomfattande trafiksystemplaneringen eftersträvas en långsiktig och förutsägbär verksamhet i syfte att utveckla trafiksystemet som fortgår över flera regeringsperioder. Kommunikationsministeriet förbereder sig för närvarande för att efter remissförfarandet färdigställa ett utkast till en riksomfattande trafiksystemplan och verkställa planen. Beslut om den första riksomfattande trafiksystemplanen (2021–2032) kan fattas våren 2021. I planen läggs fram principer för hur trafiknätsinvesteringarna ska fördelas med kommunerna. Planen kommer att styra verksamheten inom hela trafikförvaltningsområdet på ett transparent sätt genom att visa på statens enhetliga vision för trafiksystemets utveckling.

Trafiksystemplanen ska vid ingången av varje regeringsperiod ses över och samordnas med planen för de offentliga finanserna samt vid behov ses över då planen för de offentliga finanserna ändras.

Den strategiska lägesbilden av trafiknätet uppdaterades i december 2020 under Transport- och kommunikationsverkets ledning. Framöver kommer lägesbilden att uppdateras två gånger om året. Trafikledsverket utarbetar ett investeringsprogram för statens

trafikledsnät för de följande 6–8 åren utifrån den riksomfattande trafiksystemplanen och den strategiska lägesbilden. Den nya verksamhetsmodellen ger också kommunerna och städerna en bättre översikt över utvecklingsbehoven och trenderna i framtiden.

Färdplan för fossilfria transporter: statsrådets principbeslut och genomförande

Färdplanen för fossilfria transporter, som är förenlig med regeringsprogrammet för statsminister Marins regering, innehåller de konkreta åtgärderna för halvering av växthusgasutsläppen från transporter före 2030 samt beskriver hur utsläppen från transporter kan elimineras före 2045. I färdplanen ingår förslag för ett investeringsprogram för gång och cykling, statsunderstödet för mobilitetsstyrning samt statsunderstödet för kollektivtrafiken i stora och medelstora stadsregioner. Kommunikationsministeriet har utarbetat färdplanen och statsrådet fattar ett principbeslut om den under våren 2021.

Förbättra förhållandena för gång och cykling

Via investeringsprogrammet för att främja gång och cykling styrs statsfinansiering till verkningfulla gång- och cyklingsprojekt i kommunerna. Tack vare projekten förbättras förhållandena och attraktionskraften för gång och cykling och därigenom ökas antalet resor till fots och på cykel och färd sättens andel. Anslaget till investeringsprogrammet som delades ut som statsunderstöd uppgick till 3,5 miljoner euro åren 2018 och 2019 och till 31,5 miljoner euro 2020. Förutsättningen för finansieringen är att kommunerna använder motsvarande belopp för att finansiera projekten för gång- och cykeltrafik. Sammanlagt reserverades 32,9 miljoner euro för understöd till kommunerna 2020. År 2021 uppgår beloppet till 29,25 miljoner euro.

År 2020 anslogs 10 miljoner euro för åtgärder för gång och cykling i statens transportnät; hälften av detta belopp allokerades till kommunerna i stadsregionerna Helsingfors, Uleåborg, Tammerfors och Åbo enligt MBT-avtalen. Förutsättningen för finansieringen är att MBT-regionerna använder motsvarande belopp för projekt för gång och cykling.

Hösten 2020 utlyste Transport- och kommunikationsverket för första gången statsunderstöd för program för att främja gång och cykling i kommunerna och regionerna. I början av 2021 anvisades total cirka 530 000 euro för beredning av program för att främja gång och cykling. Kommunernas självfinansieringsandel är minst 25 procent.

Statsunderstöd för mobilitetsstyrning

Övergången till mer hållbar trafik och transport kan underlättas bland annat genom rådgivning, marknadsföring, mobilitetsplanering samt genom samordning och utveckling av

tjänster. De nuvarande statsunderstöden för mobilitetsstyrning uppgår för närvarande till 0,6–0,9 miljoner euro per år.

Regeringens proposition med förslag till lag om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafiktjänster

Genom lagen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon, i sin ändrade form. Syftet med direktivet är att fastställa för medlemsstaterna bindande minimiandelar utsläppsfria och utsläppssnåla fordon vid offentlig upphandling. Förpliktelserna enligt direktivet börjar gälla den 2 augusti 2021. Kommunerna ska framöver vid upphandling av fordon och transporttjänster kräva minimiandelar av miljövänliga och energieffektiva fordon. Det är inte fråga om någon ny uppgift för kommunerna, men skyldigheterna hänför sig till ordnandet av lagstadgad färdtjänst, som skolskjutsar. Regeringen lämnar propositionen till riksdagen under vårsessionen 2021. I det utkast till proposition som varit på remiss har kommunernas skyldigheter differentierats med hänsyn till regionala skillnader. Enligt den regionala indelning som läggs fram i propositionsutkastet antas kostnaderna för tjänsterna inte öka i någon betydande omfattning.

Inverkan av ändringen av miljöskyddslagen för sjöfarten på övervakningen av hamnarnas avfallshantering

De föreslagna ändringarna i miljöskyddslagen, som träder ikraft den 28 juni 2021, ökar kommunens uppgifter för övervakning av avfallshantering i hamnar för fritidsbåtar och fiskefartyg med sammanlagt 450 dagsverken per år. För närvarande är arbetsmängden cirka 300 dagsverken per år. Dessutom kräver övervakningen i praktiken att kommunerna när lagen träder i kraft tar reda på antalet och typerna av hamnar på sitt område, vilket beräknas ta totalt cirka 300 årsverken. De avgifter som uppbärs för godkännande av hamnarnas avfallshanteringsplaner antas täcka några tiotals procent av myndighetens kostnader.

Bredbandsprogrammet

I enlighet med regeringsprogrammet ska investeringsskulden inom bredbandsnätet avvecklas genom att förlänga bredbandsprogrammet som riktas till områden kommersiellt bredband inte planeras förrän 2025. För förlängningen av programmet har reserverats 5 miljoner euro. Byggare av bredbandsförbindelser kan få understöd för anslutningar vars minsta hastighet är 100 Mbit/s nedströms och 40 Mbit/s uppströms. Stödbara bredbandsnät kan därmed tillhandahållas inte bara genom fasta förbindelser utan också genom fasta trådlösa förbindelser med 5G-teknik. En förlängning av stödprogrammet stödjer utbyggnaden av bredband och främjar digitaliseringen i kommunerna. En förutsättning för understöd är att kommunen står för en del av projektets kostnader. Statens och kommunens

lagstadgade stöd utgör sammanlagt 66 procent av projektets stödberättigade kostnader. Kommunens andel av kostnaderna är 33, 22 eller 8 procent, beroende på kommunens ekonomiska bärkraft, antalet invånare och tätortsgraden. En förutsättning för kommunernas digitala tjänster är snabba och störningsfria dataförbindelser.

Arbets- och näringsministeriet – åtgärder och deras effekter på kommunerna

Utveckling av förvaltningen när det gäller sysselsättningstjänsterna

I enlighet med inskrivningarna i regeringsprogrammet utökas kommunernas ansvar för ordnandet av arbets- och näringsstjänster. Den första åtgärden är kommunförsöken med sysselsättning som pågår från den 1 mars 2021 till den 30 juni 2023. I kommunförsöken deltar sammanlagt 25 försöksområden och 118 kommuner. En del av personalresurserna och beslutanderätten i användning av sysselsättningsanslag övergår från staten till kommunernas arbetsledning utifrån de kundvolymerna som uppstår i projekten. Kommunerna satsar egen finansiering på att höja servicenivån och utveckla tjänsterna.

Avsikten med projekten är att stärka kundorienteringen i tjänsterna och skapa förvaltningsövergripande lösningar. Målet med sysselsättningsförsöken är att på ett effektivare sätt än hittills främja att arbetslösa arbetssökande får arbete och styrs till utbildning samt att ta fram nya lösningar för att trygga tillgången på kompetent arbetskraft. De viktigaste målen med försöken är att förbättra möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden särskilt för dem som varit arbetslösa en längre tid eller som har en svagare ställning på arbetsmarknaden, effektivisera bedömningen av servicebehov och servicehandledningen, etablera kostnadseffektiva och enhetligare serviceprocesser, höja sysselsättningsgraden och förbättra effektiviteten i den offentliga arbetskrafts- och företagsservicen.

Målen ska nås genom samordning av statens och kommunernas resurser, kompetens och tjänster. Därtill tillämpas olika individuella servicemodeller som bland annat bygger på intensivare möten med de arbetslösa, principen om en stark start och/eller intensifierad bedömning av servicebehovet, och starkare integrering av sysselsättnings-, utbildnings- och social- och hälsovårdstjänster.

Till försöken hänvisas inom försöksområdena arbetssökande som är arbetslösa eller deltar i arbetskraftsservice och som inte har rätt till inkomstrelaterad dagpenning. I målgruppen ingår dessutom alla arbetssökande under 30 år och alla invandrare eller främmandespråkiga personer som antingen är arbetslösa eller deltar i arbetskraftsservice vid arbets- och näringsbyråerna inom försöksområdena. Försökskommunen ansvarar för att tillhandahålla dessa kundgrupper offentlig arbetskrafts- och företagsservice.

De statliga sysselsättningstjänster som med stöd av försökslagen överförs till kommunerna är servicehandledning och rådgivning av privatkunder, uppgifter inom beviljande av förmåner (sysselsättningsstöd, startpenning, rese- och logiersättningar, kostnadsersättning), beslut om att stöda och avsluta stödet för frivilliga studier som stöds med arbetslöshetsförmån samt beslut om att stöda och avsluta stödet för frivilliga studier som avses i lagen om främjande av integration. I försöksområdet kommer det att vara möjligt att ta emot meddelanden från arbetsgivar- och företagskunder om lediga jobb samt presentera arbetssökande.

Jämfört med tidigare försök har uppföljningen och utvärderingen av kommunförsöket för sysselsättning lagts upp mer systematiskt med särskild vikt på utvärderingen och uppföljningen. Utvärderingen kommer att genomföras inom statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet som samordnas av statsrådets kansli. Beslut om permanenta servicestrukturer fattas under regeringsperioden. Utvärderingen av försöken ger värdefull information som underlag för omstruktureringen av servicen.

Regeringen beslutade vid sin halvtidsöversyn att fortsätta beredningen av överföringen av arbets- och näringstjänsterna till kommunerna. I anknytning till överföringen skapas en finansieringsmodell, som sporrar kommunerna att utveckla sin verksamhet så att den blir sysselsättningsfrämjande och att reformen på så sätt bidrar till att uppnå 7 000–10 000 nya sysselsatta.

Staten och kommunerna delar på kostnadsansvaret i anslutning till finansiering av sysselsättningstjänsterna, varvid kommunernas incitament att ordna tjänster också för dem som har det sämst ställt på arbetsmarknaden tryggas. I den fortsatta beredningen görs en bedömning av möjligheterna att inkludera finansieringen av de uppgifter som överförs till kommunerna i statsandelssystemet. För att säkerställa en kontrollerat genomförande ska regeringens proposition utarbetas så att uppgifterna överförs under 2024. De nuvarande kommunförsöken fortsätter tills den permanenta servicestrukturen införs.

Nationell regionutveckling

Regionutveckling är fortlöpande och långsiktiga utvecklingsinsatser som utgår från regionernas särdrag och styrkor. Riktlinjerna enligt regeringsprogrammet preciseras genom de riksomfattande prioriteringarna i regionutvecklingen, som landskapsförbunden ska beakta vid framtagningen av landskapsprogrammen, samt genom andra nationella strategier och program. Regionutvecklingsmodellen bygger i allt högre grad på partnerskap och avtalsbaserat samarbete mellan staten och regionerna samt städerna. Förnyande av näringslivsstrukturen utgående från kompetens och innovation samt utveckling av resiliens spelar en viktig roll i den regionala ekonomin.

År 2022 anvisas för stödjande av målen för regionutvecklingen sammanlagt 38 miljoner euro i finansiering som reserverats för framtidsinvesteringar. Genom anslaget för stödjande av hållbar tillväxt och livskraft i regionerna främjas genomförandet av prioriteringarna i regeringens regionutvecklingsbeslut och av landskapsprogrammen samt genomförs andra i regeringsprogrammet angivna riktlinjer för regionutveckling och stadspolitik. Dessutom används anslaget för att stödja den regionala återhämtningen och återuppbyggnaden inom ekonomin och sysselsättningen efter coronakrisen. Finansieringen inriktas bland annat på åtgärder som stödjer en hållbar tillväxt och en förnyelse av näringarna i regionerna, statens avtalsenliga samarbete med städer och regioner, prognostisering och hantering av strukturomvandlingar samt frivillig utveckling av landskapen.

Konceptet Talent Hub

Regeringens har som mål att öka invandringen av kunnig arbetskraft. Vid sidan av de statliga åtgärderna har städerna en mycket central roll när det gäller att locka och förankra internationella experter, eftersom dessa experter till största delen flyttar till stadsregioner.

Som en del av programmet Talent Boost bildas på de största högskoleorterna samordnade servicekoncept för att locka och förankra internationella experter och sammanföra internationella experter och företag. Detta servicekoncept har arbetsnamnet "Talent Hub".

Talent Hub-verksamheten utgår från regionens och dess företags behov, och den för samman aktörer som har anknytning till regionens internationella experter och internationella rekrytering. En Talent Hub är ett serviceställe där företag och internationella experter över en enda disk får information om alla tjänster i regionen som har samband med internationella experter, oberoende av tjänsteproducent.

För genomförandet av Talent Hub anslås 3 miljoner euro per år 2022–2025. Finansieringen riktas speciellt till att främja etableringen av Talent Hub på de största högskoleorterna.

Stärkande av kommunernas roll vid integration

I enlighet med regeringsprogrammet ska invandrarnas aktiva integration i det finländska samhället stärkas, effektiviseras och påskyndas.

Kommunernas roll i att främja integration stärks genom statsunderstöd för kommunernas kompetenscentrumverksamhet och handlednings- och rådgivningstjänster för invandrare, vilka i planen för de offentliga finanserna anvisas sammanlagt 6 miljoner euro 2022.

Integration

Staten ersätter i enlighet med lagen om främjande av integration (1386/2010) kommunen för kostnaderna för mottagandet av flyktingar enligt en kalkylmässig grund eller enligt de faktiska kostnaderna. Sedan april 2016 har de kalkylerade kostnaderna för mottagande av flyktingar och främjande av integration betalats automatiskt utan särskild ansökan.

Enligt de faktiska kostnaderna ersätts kommunen för de kostnader som föranleds av flyktingars utkomststöd för högst tre år samt för de i lagen angivna specialkostnaderna, tolkningstjänsterna och kostnaderna för omsorg om minderåriga. Som dimensioneringsgrund för 2022 har använts enhetskostnader som beräknats på basis av de kostnader som betalats 2020. De enhetskostnader som används som grund för dimensioneringen varierar något från år till år beroende på antalet personer som omfattas av olika ersättningar och de åtgärder som ersätts.

Anslaget beräknas enligt en årlig uppskattning av antalet personer som omfattas av internationellt skydd eller andra ersättningar. Antalet personer som omfattas av ersättning har minskat från och med 2019, vilket minskar behovet av anslag.

Omsorgen om barn som kommit utan vårdnadshavare och som sökt internationellt skydd ordnas efter att de beviljats uppehållstillstånd i familjegrupphem eller på något annat ändamålsenligt sätt. Åren 2016–2017 grundades cirka 50 nya familjegrupphem eller enheter för stödboende; största delen av dem har lagts ner då barnen blivit myndiga. År 2020 ersattes kostnader för sammanlagt 25 enheter. Därtill ordnas eftervård för 18–24-åringar. Den övre åldersgränsen för minderåriga som kommit utan vårdnadshavare höjdes till 25 år den 15 juli 2020.

I enlighet med regeringsprogrammet höjdes antalet kvotflyktingar till minst 850 år 2020. Efter det uppskattas antalet kvotflyktingar årligen till mellan 850 och 1 050 med beaktande av antalet asylsökande. Flyktingkvoten är 850 år 2022. Åren 2023–2025 antas kvoten vara 850 flyktingar.

De kalkylerade ersättningarna betalas för tre år i fråga om kvotflyktingar för fyra år. Av dem som omfattas av de kalkylerade ersättningarna beräknas 20 procent vara under 7 år och 80 procent personer som fyllt 7 år. I uppskattningen har man använt den ersättningsnivå som bestäms i statsrådets förordning (1393/2011), det vill säga 6 845 euro/år för personer i åldern 0–6 -år och 2 300 euro/år för dem som fyllt 7 år. De kalkylerade ersättningarna beräknas omfatta cirka 13 319 personer 2021, cirka 12 699 personer 2022, cirka 12 451 personer 2023, cirka 12 561 personer 2024 och cirka 12 460 personer 2025.

Finland för förnyelse och kompetens 2021–2027 – utarbetande av EU-programmet för regional- och strukturpolitik

Beredningen av programperioden 2021–2027 har pågått sedan hösten 2018 under ledning av arbets- och näringsministeriet i samarbete med de relevanta ministerierna och myndigheterna på regional nivå. Programförslaget innehållande insatser som finansieras genom Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden är på remiss våren 2021. Programmet utarbetas vidare genom förhandlingar med Europeiska kommissionen under våren. De insatser som omfattas av Fonden för en rättvis omställning (FRO) läggs till programmet i ett senare skede.

Regeringen drog i mars 2021 upp riktlinjer för fördelningen av mellan unionsfinansiering och nationell finansiering. Statens andel av är i regel 75 procent av den nationella offentliga medfinansieringen och kommunerna och annan offentlig finansiering står för 25 procent. Kommissionen har inte fastställt den exakta finansieringsandelen för Finland.

Europaparlamentets och rådets förordningar om region- och strukturpolitiken färdigställs uppskattningsvis i juni 2021. Den nationella lagstiftning som hänför sig till förordningarna färdigställs omedelbart efter detta. Målet är att den nationella lagstiftningen ska gälla och att statsrådet kan anta det färdiga programmet (med undantag för FRO-insatserna som läggs till senare) sommaren 2021, varefter det lämnas till kommissionen för godkännande. I så fall kan genomförandet av det nya programmet börja i september 2021.

Social- och hälsovårdsministeriet – åtgärder och deras effekter på kommunerna

Utvecklande av servicestrukturen

Åren 2020–2023 förbereder man sig för den framtida strukturreformen inom social- och hälsovården och framtidens social- och hälsocentraler genom att utveckla servicestrukturen. För ändamålet har reserverats 132,9 miljoner euro 2022. Största delen av anslagen riktas till att utveckla helheter som gäller framtidens social- och hälsocentral, utvecklandet av äldreomsorgen, den nationella mentalvårdsstrategin, utvecklandet av rehabiliteringen och förbättrad tillgång till basservice, innan de övergår till att bli permanenta utgifter för de kommande välfärdsområdena.

Det nationella screeningprogrammet utvidgas vid ingången av 2022 med screening för tarmcancer. För detta anslås 10 miljoner euro från och med 2022. Personaldimensioneringen inom barnskyddet skärps stegvis. År 2022 sänks dimensioneringen till 35 klienter per socialarbetare, vilket medför 4,8 miljoner euro merkostnader för kommunerna. År 2024 sänks dimensioneringen till 30 klienter per socialarbetare.

Den service som tillhandahålls hemma vidareutvecklas så att äldre personer i första hand kan bo hemma. Reformen av hemvården fortsätter inom ramen för ett utvecklingsprogram där olika modeller för akutvård och rehabilitering ska införas på nationell nivå, tillgången till heldygnstjänster förbättras och verksamhetsstyrningen utvecklas så att personalresurser kan fördelas på ett smidigt sätt efter klienternas servicebehov. Säkert boende hemma stöds i samarbete mellan olika sektorer.

Enligt regeringsprogrammet ska det utarbetas en strategi för mental hälsa som ser den mentala hälsan som ett kapital, tryggar rättigheterna till mental hälsa och tjänsterna för mental hälsa, länkar dem till de befintliga strukturerna, förebygger självmord och stärker de yrkesverksammas kompetens. Samtidigt ska lagstiftningen om mentalvård och missbrukarvård revideras i syfte att stärka den utveckling av tjänsterna som inleds inom ramen för utvecklingsprojekten. Målet är att påskynda tillgången till vård och tjänster av god kvalitet som ges i rätt tid. För fullföljandet av målet har det reserverats sammanlagt 50 miljoner euro för 2021 och 2022 och 18 miljoner euro för 2023, som en del av finansieringen av välfärdsområdena.

Miljöministeriet – åtgärder och deras effekter på kommunerna

Kommunernas klimatåtgärder

Regeringen främjar i enlighet med sitt program beredningen av kommunernas och regionernas egna planer för koldioxidneutralitet och genomförandet av klimatåtgärder. Anslaget för klimatarbetet i kommunerna höjdes med 4 miljoner euro 2021. Åren 2021–2023 står sammanlagt 5 miljoner euro till förfogande.

Kommunerna ansvarar inom var sitt område för bland annat planläggning, markanvändning, trafikplanering, ägarstyrning av energibolag och val mellan olika sätt att värma upp byggnader. Utöver sina egna klimatinsatser kan kommunerna (de kommunala organisationerna) på många sätt främja klimatarbete bland invånare, näringslivet, lantbruksföretagare och andra intressegrupper, med andra ord förstora sitt handavtryck.

Nästan hälften av finländarna bor i kommuner vars mål är att vara klimatneutrala 2030, och nästan två tredjedelar bor i kommuner vars mål är att vara klimatneutrala 2035. Att utsläppen i kommunerna – och därmed i hela Finland – minskat så lite i förhållande till målen för klimatneutralitet visar att det finns ett klart behov av aktivare klimatinsatser i Finland. Kommunerna behöver verktyg och arbetsmodeller bland annat för klimatledning, aktivering av kommuninvånarnas och företagens klimatinsatser samt bedömning av klimatåtgärdernas miljökonsekvenser och andra konsekvenser.

Med anslaget för programmet Kommunernas klimatlösningar finansieras årligen klimatprojekt i cirka 15 kommuner och regioner samt ca 15 småskaliga försök. År 2021 kommer programmet att bevilja finansiering för över 40 nya klimatprojekt i kommunerna.

Avsikten är att hösten 2021 utlysa riksomfattande understöd för regionernas stöd till kommunernas klimatsatser. Sökandens självfinansieringsandel, som tidigare var 40 procent av de godtagbara kostnaderna, ökar kommunernas engagemang i projekten. År 2021 sänktes självfinansieringsandelen till 30 procent för att fler kommuner ska kunna genomföra verkningsfulla insatser för klimatet.

MBT-avtal

Staten och kommunerna i stadsregionerna Helsingfors, Tammerfors, Åbo och Uleåborg ingick nya tolvåriga avtal om markanvändning, boende och trafik (MBT) för 2020–2031, så att de konkreta åtgärderna hänförs till 2020–2023. Avtalen undertecknades den 8 oktober 2010. Förlängningen av MBT-avtalen till att omfatta tolv år underlättar den långsiktiga planeringen för utveckling av samhällsstrukturen och transportsystemet. Förhandlingar pågår med kommunerna i stadsregionerna Lahtis, Jyväskylä och Kuopio och målet är att MBT-avtalen ingås under våren 2021.

I MBT-avtalen fastställs gemensamma mål för utvecklingen av samhällsstrukturen, bostadsproduktionen de kommande åren samt transportsystem som stödjer hållbara färd-sätt. Deltagandet i åtgärder inom trafik- och transportområdet i tre nya stadsregioner avgörs i samband med förhandlingarna. För att stödja bostadsproduktionen anslår staten sammanlagt 25 miljoner euro per år som understöd för kommunalteknik i samtliga MBT-regioner. För nybyggnation av vanliga räntestödda bostäder anslår staten startbidrag om 10 000 euro per bostad i Helsingforsregionen och om 3 000 euro per bostad i regionerna Tammerfors, Åbo och Uleåborg. Dessutom anslås startbidrag om 5 000 euro per bostad för byggande av trähöghus i samtliga MBT-regioner. Totalt uppgör fullmakten för startbidrag till 39 miljoner euro per år 2021–2023. Av dessa belopp kommer uppskattningsvis 70 procent att kanaliseras till kommunala bolag.

Bostadspolitiska åtgärder

I regeringsprogrammet ingår ett flertal bostadspolitiska åtgärder som ska stödja bland annat kommunernas bostadspolitiska åtgärder. Enligt regeringsprogrammet ska det dessutom utarbetas ett övergripande och målinriktat utvecklingsprogram för bostadspolitiken som sträcker sig över åtta år. Syftet med programmet är att göra statens bostadspolitik mer långsiktig. Arbetsgruppen för ett utvecklingsprogram för bostadspolitiken överräckte sin rapport den 18 december 2020 och utvecklingsprogrammet överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse våren 2021. Åtgärderna enligt regeringsprogrammet och

utvecklingsprogrammet för bostadspolitiken hänför sig å ena sidan till växande regioner, till vilka största delen av den statligt stödda bostadsproduktionen och de anknyttande stöden riktas, och å andra sidan till områden där befolkningen minskar.

I sådana regioner hjälper staten kommuner och samfund att till exempel med rivningsbidrag anpassa fastighetsbeståndet till den minskande efterfrågan och att bygga om det existerande ARA-bostadsbeståndet så att det lämpar sig särskilt för äldre personer. Som ett led i det nya åldersprogrammet för regeringsperioden genomförs dessutom ett separat åtgärdsprogram för äldres boende. Genom programmet stöds bland annat kommunerna i de utmaningar som är förknippade med den åldrande befolkningens boende.

Programmet för hållbara städer

Programmet för hållbara städer (2019–2023) stimulerar hållbar utveckling i städer och kommuner i syftet att uppnå både miljömässigt och socialt hållbara lösningar. Programmet stärker samarbetet mellan staten och kommunerna och stödjer städernas egna insatser för en hållbar stadsutveckling där de olika dimensionerna samverkar. Man löser städernas gemensamma hållbarhetsutmaningar, stärker det strategiska ledarskapet inom hållbar utveckling, tar fram och testar nya praktiska lösningar och anpassar bästa praxis för bredare användning. Verksamheten bedrivs utifrån regeringsprogrammet samt FN:s stadsutvecklingsagenda och hållbarhetsmålen i FN:s Agenda 2030. Med anslag för programmet finansieras utvecklingsprojekt och försök som stimulerar hållbar stads- och kommunutveckling med sammanlagt cirka 3 miljoner euro 2019–2023. I stadsunderstödsprojekten krävs också självfinansiering av projektgenomförarna, vilket stärker deras engagemang i utvecklingsarbetet och användningen av resultaten. I programmet lanserades under de två första åren cirka 40 utvecklingsprojekt och försök i vilka deltog cirka 70 kommuner och 50 andra aktörer.

Statsunderstöd för undanröjande av bostadslöshet

Bostadslöshetsarbetet och kompetensen i anslutning till det inom kommunernas basservice stärks i synnerhet för att förbättra situationen för sådana bostadslösa som behöver mycket stöd. Samtidigt utvecklar man social- och hälsovårdstjänster med låg tröskel och mobila social- och hälsovårdstjänster särskilt med sikte på att minska bostadslösheten. Dessa utvecklingsobjekt i kommunerna ska stödjas med statsunderstöd till ett belopp av ca 3 miljoner euro per år 2020–2022. Med understöd som beviljas genom förortsprogrammet 2020–2022 genomförs skrivningen i regeringsprogrammet om utveckling av förorterna och förebyggande av segregation. Understödet kan beviljas städer som utgör tillväxtcentrum, för strategisk utveckling av förorterna och samordning av denna utveckling. Understödet får användas för planering, utvecklande och genomförande av lokaler och verksamheter som ökar samhörigheten och livskraften, för förbättrande av förutsättningarna för tillbyggnad och renovering och för investeringar som syftar till att förbättra omgivningens trivsel, karaktär, funktionalitet, säkerhet, tillgänglighet och grönområden.

4 Utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin och genomförandet av finansieringsprincipen

I detta avsnitt beskrivs utvecklingsutsikterna för den kommunala ekonomin (inkl. Åland) 2021–2025 utifrån en kalkyl över utgiftstrycket inom den kommunala ekonomin. Finansministeriets ekonomiska avdelning har utarbetat en utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin enligt begreppen i både nationalräkenskaperna och kommunernas räkenskaper så att prognoserna är överensstämmande. Utvecklingsprognosen presenteras i kommunekonomiprogrammet i enlighet med begreppen i kommunernas bokföring. I utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin har man beaktat de åtgärder som ingår i planen för de offentliga finanserna för åren 2022–2025. Prognosen innehåller inte kommunernas och samkommunernas egna åtgärder för 2022–2025. De tas upp i utvecklingsprognosen efter att budgeterna färdigställts. Kommunalskattesatserna är desamma som för 2021. I avsnittet bedöms dessutom i enlighet med kommunallagen de konsekvenser som statens åtgärder har för det strukturella saldot i kommunerna i Fastlandsfinland enligt kommungrupp samt genomförandet av finansieringsprincipen fram till 2025, och detta görs utgående från utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin.

4.1 Allmän ekonomisk utveckling

Den stora ökningen i antalet fall av covid-19 våren 2021 skapar osäkerhet inom ekonomin. Efterfrågan på tjänster är fortfarande svag inom landet, och exporten påverkas av den utdragna pandemin. Finansministeriets prognos för ekonomin bygger på antagandet att incidensen av fall av covid-19 kommer att sjunka till en låg nivå inför sommaren 2021 till följd av restriktioner, framsteg i vaccinationsprogrammet och säsongsvariationer i epidemins förlopp. I ett stabilt epidemiologiskt läge är det möjligt att lindra och häva begränsningar.

På grund av epidemin växer ekonomin långsamt under början av 2021, men tillväxttakten tilltar under sommaren och blir under slutet av året klart snabbare än den genomsnittliga tillväxten. BNP beräknas stiga med 2,6 procent 2021. Den privata konsumtionen ökar med 3,5 procent 2021 när den uppdämda efterfrågan får utlopp i varuhandel och senare i efterfrågan på tjänster. Tjänster för utlandsresor och för idrotts- och kulturevenemang förväntas vara de sista av konsumtionsposterna som börjar växa under andra halvåret 2021. Inom tjänster skjuts återhämningen delvis upp till 2022.

Privata investeringar fortsätter att minska 2021 på grund av den svaga utvecklingen under början av året och de avtagande bygginvesteringarna. Däremot syns tecken på återhämtning inom investeringar i maskiner och anläggningar tack vare de positivare utsikterna i världsekonomin. Även penninganvändningen inom den offentliga sektorn förbättrar den totala efterfrågan inom ekonomin i år.

Utrikeshandeln inom Europa återhämtar sig enligt beräkningarna långsammare än världshandeln under början av 2021. Utsikterna för exporten är positiva under prognosperioden, trots att pandemiläget har försvårats. Globala stimulansåtgärder har satts in för att stödja konsumtionen och investeringarna, och då främjar en tilltagande ekonomisk aktivitet också Finlands utrikeshandel.

BNP kommer att stiga till samma nivå som den hade före krisen 2022. Den ekonomiska tillväxten avtar på medellång sikt, det vill säga 2024–2025, till drygt en procent, men den är ändå något bättre än den potentiella produktionstillväxten.

Underskottet i de offentliga finanserna i Finland ökade enormt mycket i fjol på grund av epidemin med covid-19. De offentliga finanserna försvagades av den ekonomiska recessionen och många av de stödåtgärder som vidtogs på grund av epidemin. Tillväxten som kan skönjas i ekonomin de närmaste åren stärker de offentliga finanserna som ändå uppvisar ett större underskott än före krisen. Inom de offentliga finanserna råder en strukturell obalans mellan utgifter och inkomster.

Statsförvaltningen vad den undersektor inom den offentliga sektorn som uppvisade det största underskottet. Statsförvaltningen har axlat största delen av kostnaderna för de stödåtgärder som beslutats om på grund av virusepidemin. Staten har understött kommunerna och socialskyddsfonderna för att lindra de negativa effekterna av epidemin. Den ekonomiska tillväxten minskar något på statsförvaltningens underskott, som trots detta är väldigt stort.

Lokalförvaltningens finansiella saldo, som ifjol hade vänt till ett överskott tack vare statens omfattande stödåtgärder, kommer att uppvisa ett underskott i år när utgifterna ökar snabbare än inkomsterna. Strukturen hos de offentliga samfunden i Finland kommer att ändra 2023 när ansvaret för att ordna social- och hälsovården samt räddningsväsendet överförs från kommunerna till välfärdsområdena. Det ger en liten lindring av det strukturella utgiftstrycket som hänförs sig till åldrande befolkning, men lokalförvaltningens finansiella saldo uppvisar trots det ett underskott i kalkylen. Välfärdsområdena gör i början ett litet underskott till följd av den höga investeringsnivån inom social- och hälsovården.

Arbetspensionsanstaltens överskott minskade betydligt i fjol, när arbetspensionsavgiften sänktes temporärt och avgifts- och kapitalinkomsterna minskade.

Arbetspensionsanstalternas saldo kommer att bli bättre, men överskottet kommer att vara tämligen måttfullt, när pensionsutgifterna fortsätter växa och den mycket låga räntenivån bromsar ökade kapitalinkomster för arbetspensionsanstalterna.

De övriga socialskyddsfonderna uppvisade underskott i fjol. Deras saldo försvagades av det stora antalet permitteringar, den ökade arbetslösheten och de tillfälliga utökningarna av utkomstskyddet. I år hjälps situationen för de övriga socialskyddsfonderna upp av att arbetslöshetsförsäkringspremien höjs och antalet permitterade minskar. Vidare kommer minskningen av arbetslösheten att stärka de övriga socialskyddsfonderna senare under prognosperioden.

Den offentliga skulden ökade kraftigt under 2020. Skuldkvoten var nästan 10 procentenheter högre än före krisen. Även om ökningen av skuldkvoten avtar de närmaste åren, fortsätter den att stiga cirka 76 procent vid mitten av årtiondet. Den offentliga skuldkvoten kommer att stanna på en betydligt högre nivå än före krisen.

4.2 Utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin

Epidemin med covid-19 och de restriktioner som följt på den har haft betydande konsekvenser för såväl samhällsekonomin, den offentliga ekonomin som den kommunala ekonomin, som hade försvagats snabbt redan före covid-19-krisen 2018–2019. Enligt kommunernas och samkommunernas bokslutsprognoser stärktes nyckeltalen för den kommunala ekonomin betydligt under 2020. Förbättringen förklaras av statens omfattande stödåtgärder för att trygga basservicen och upprätthålla aktiviteten i kommunerna samt av den måttliga ökningen av kommunernas och samkommunernas utgifter. Årsbidraget i den kommunala ekonomin slog ett nytt rekord, cirka 4,6 miljarder euro, och räkenskapsperiodens resultat blev cirka 1,6 miljarder euro positivt. Nyckeltalet för upplåningsbehovet inom den kommunala ekonomin, det vill säga kassaflödet från verksamheten och investeringarna, förbättrades enligt de preliminära bokslutsprognoserna för 2020 med cirka 1,7 miljarder euro, men stannade ändå på cirka -500 miljoner euro. Lånebeståndet inom den kommunala ekonomin uppgick trots allt till hela 23,5 miljarder euro, vilket är en ökning på 1,5 miljarder euro.

Utsikterna inom den kommunala ekonomin är positivare än de bedömningar som lades fram i Kommunekonomiprogrammet i höstas. År 2020 var ett bättre år inom kommunekonomin än förväntat, prognoserna för skatteinkomsterna under ramperioden är högre än i tidigare beräkningar och dessutom indikerar budgetarna för i år att kommunerna och samkommunerna fortsätter anpassningsåtgärderna framför allt genom att bromsa utgiftsökningen. I utvecklingsprognosen har också beaktats regeringens proposition till social- och hälsovårdsreform. På grund av den allt äldre befolkningen riktas det största trycket på utgiftsökning på social- och hälsovården och i synnerhet på långtidsomsorgen; med social- och hälsovårdsreformen överförs de här snabbast ökande utgifterna bort från kommunekonomin 2023.

Trots att utsikterna inom kommunekonomin är positivare nu än i höstas, orsakar coronakrisen fortsatt osäkerhet inom ekonomin. Denna utvecklingsprognos och den underliggande prognosen för realekonomin utgår från antagandet att kraftiga restriktioner bidrar till att pressa ner incidensen av sjukdomsfall som hänför sig till covid-19 pressas till en låg nivå före sommaren. Det utdragna epidemiologiska läget och restriktionerna skapar osäkerhet i ekonomin, vilket försvårar den ekonomiska återhämtningen under första halvåret 2021. Framstegen i vaccinationsprogrammet inger ekonomiska aktörer hopp om en bättre framtid och styr samhället stegvis mot mer normala omständigheter.

Tabell 10. Utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin 2020–2025, md euro, enligt verkliga priser.

Resultatbildning	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1. Verksamhetsbidrag	-30,8	-31,2	-33,0	-12,9	-13,1	-13,3
2. Skatteinkomster	23,9	25,1	25,4	13,4	12,8	13,1
3. Statsandelar, driftsekonomin	11,0	10,0	10,5	3,1	3,2	3,3
4. Finansiella intäkter och kostnader, netto	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
5. Årsbidrag	4,6	4,4	3,3	4,1	3,4	3,5
6. Avskrivningar	-3,0	-3,1	-3,2	-3,0	-3,1	-3,2
7. Extraordinära poster, netto	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
8. Räkenskapsperiodens resultat	1,6	1,4	0,2	1,2	0,4	0,3
Finansiering						
9. Årsbidrag	4,6	4,4	3,3	4,1	3,4	3,5
10. Extraordinära poster	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
11. Korrektivposter till internt tillförda medel	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
12. Intern finansiering, netto	4,2	4,0	2,9	3,8	3,0	3,1
13. Investeringar i anläggningstillgångar	-5,7	-5,7	-5,7	-4,8	-4,9	-5,0
14. Finansieringsandelar och försäljningsintäkter	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
15. Investeringar, netto	-4,7	-4,8	-4,8	-3,9	-4,0	-4,1
16. Finansieringsbehov (intern finansiering - investeringar)	-0,5	-0,7	-1,9	-0,2	-0,9	-1,0
17. Lånebestånd	23,5	24,2	26,0	21,5	22,4	23,4
18. Likvida medel	7,9	7,9	7,9	7,4	7,4	7,4
19. Nettoskuld (lån - likvida medel)	15,6	16,3	18,1	14,2	15,1	16,0

Den kommunala ekonomin 2021

Omkostnaderna inom den kommunala ekonomin förväntas öka till cirka 4,7 procent 2021. Utgifterna ökar på grund av ökade social- och hälsovårdsutgifter till följd en åldrande befolkning, de utgiftsökningar som hänför sig till de utvidgade uppgifterna enligt regeringsprogrammet för statsminister Marins regering samt merkostnaderna för coronapandemin.

I synnerhet testerna och skyddsåtgärderna enligt hybridstrategin ökar utgifterna inom den kommunala ekonomin, men regeringen har förbundit sig att kompensera kommunernas direkta kostnader som hänför sig till covid-19 till fullt belopp. Coronaviruspandemin ökar de direkta utgifterna inom social- och hälsovården och räddningsväsendet och har också flera indirekta konsekvenser. Å andra sidan kommer det i likhet med fjolåret att uppstå besparingar inom en del av verksamheterna när till exempel icke-brådskande åtgärder inom hälso- och sjukvården skjuts upp och en del verksamheter går på lågdrift eller håller stängt på grund av restriktionerna.

Kommunernas och samkommunernas anpassningsåtgärder fokuseras även i år på att bromsa utgiftsökningen. Enligt Kommunarbetsgivarnas förfrågan om personalbesparingar strävar kommunerna och samkommunerna efter att under innevarande år anpassa sina personalutgifter med cirka 1,7 procent, eller nästan 380 miljoner euro. Det låter som ett relativt ambitiöst mål, med hänsyn till det ökade servicebehovet, uppgiftsändringarna i kommunekonomin till följd av regeringsprogrammet samt den eftersatta vården och servicen inom social- och hälsovården. I utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin upptas kommunernas och samkommunernas permanenta anpassningsåtgärder till ett belopp på 250 miljoner euro. År 2021 beräknas kostnadsnivån inom kommunsektorn stiga med 2,5 procent. En bidragande orsak till kostnadsökningen är lösförhöjningarna som avtalades i juni 2020 och vars effekter känns mest under innevarande år då de ökar arbetskraftskostnaderna med cirka 2,1 procent.

Den utdragna epidemin med covid-19 och de på nytt upptrappade restriktionerna fördröjer tillväxten av verksamhetsintäkterna inom kommunekonomi även under innevarande år. Förlusten av avgiftsintäkter och försäljningsintäkter antas i utvecklingsprognosen vara 200 miljoner euro. Totalt sett ökar verksamhetsintäkterna ändå märkbart, med cirka 16,2 procent jämfört med förra året, genom att coronastöden i år allokeras i ännu högre grad genom statsunderstöden på basis av ansökningar och de verkliga kostnaderna. Ändå minskar driftsbidraget inom den kommunala ekonomin 2021 med cirka 1,3 procent jämfört med föregående år.

Mer än hälften av intäkterna inom den kommunala ekonomin utgörs av skatteinkomst. Största delen av kommunerna höjde inte sin inkomstskattesats 2021. Den genomsnittliga kommunalskattesatsen höjdes vid början av året med endast 0,06 procentenheter till 20,02 procent, vilket ger en ökning av kommunalskatteinkomsten med cirka 60 miljoner euro. I år beräknas kommunernas skatteinkomst öka med 5,1 procent. Samfundsskatteinkomsten ökar med 26,4 procent. Den temporära höjningen av kommunernas andel av utdelningen av samfundsskatteinkomsten med 10 procentenheter och compensationen till kommunerna för avgifterna inom småbarnspedagogiken genom att permanent höja utdelningsandelen med 2 procentenheter väger upp en del av coronakrisens konsekvenser för samfundsskatteutfallet. Fastighetsskatteinkomsten ökar också snabbt jämfört med

i fjol. En del av ökningen förklaras av en tidsmässig faktor, genom att en del av fastighets-skatteinkomsten från i fjol flyter in under innevarande år.³

Statsandelarna för basservice kommer att minska med nästan en miljard euro 2021, eftersom beloppet av coronastöd som tilldelades kommunekonomin via statsandelarna var i fjol cirka 1,4 miljarder euro större än i år. I år är coronastöden över lag mindre än i fjol och dessutom allokeras de mer som statsunderstöd till verksamhetsintäkterna i stället för statsandelar.

Under 2021 ökar utgifterna snabbare än inkomsterna inom den kommunala ekonomin. Årsbidraget minskar något jämfört med i fjol, men täcker ändå avskrivningarna och nedskrivningarna. Nettoinvesteringarna inom kommunekonomin beräknas vara fortsatt stora, även om tillväxttakten avtar betydligt. Kassaflödet från verksamheten och investeringarna backar ytterligare till cirka -0,7 miljarder euro, jämfört med -0,5 miljarder euro i fjol.

Utgifterna i den kommunala ekonomin 2022–2025

Ökningen i omkostnaderna inom den kommunala ekonomin förväntas avta till 2,4 procent 2022 när största delen av tilläggssatsningarna för att hantera coronapandemin avslutas. Trots det är det sannolikt att det kommer att uppstå eftersatt vård och service som skjuts över till nästa år och vars hela omfattning inte går att bedöma i nuläget. I utvecklingsprognosen har upptagits den preliminärt planerade finansieringen från EU:s facilitet för återhämtning och resiliens för undanröjande av eftersatt vård, rehabilitering och service samt kostnader till motsvarande belopp, cirka 30 miljoner euro 2021 och 100 miljoner euro 2022.

År 2023 kommer att vara ett mycket exceptionellt år inom den kommunala ekonomin, för såväl utgifterna som inkomsterna, eftersom kommunernas kostnader för verksamheten minskar till följd av social- och hälsovårdsreformen och ungefär hälften av driftsekonomi-utgifterna överförs bort från kommunerna (se tabell 10). I köpen har upptagits de av kommunernas kostnader som hänför sig till underhållet av social- och hälsovårdsfastigheter, till ett belopp på uppskattningsvis 700 miljoner euro. Omkostnaderna beräknas minska med 54,4 procent 2023.

Åren 2024–2025 ökar omkostnaderna i kommunekonomin med 1,6 procent om året. Omkostnadsökningen 2023–2025 beror främst på stigande priser. Prisindexet för basservicen,

3 Inom fastighetsbeskattningen infördes vid beskattningen av 2020 så kallad flexibel slutbeskattning. Samtidigt tog man också i bruk ett nytt datasystem för fastighetsbeskattningen.

som beskriver kostnadsutvecklingen i kommunerna, ändras med i genomsnitt 2,3 procent under de år som omfattas av det finansiella ramverket. Största delen av de kostnader som blir kvar i den kommunala ekonomin efter social- och hälsovårdsreformen hänförs till ordnandet av småbarnspedagogik och grundläggande utbildning. Det minskande födelsetalet under 2010 talet har lett till att också det kalkylmässiga servicebehovet inom småbarnspedagogik och utbildning har minskat.⁴ För att det mindre servicebehovet ska realiseras som utgiftsbesparingar måste kommunerna vara beredda att anpassa serviceproduktionen enligt det.

En del små kommuner har redan skurit ner skolnätet till den grad att fler nedskärningar skulle leda till att servicen måste läggas ned helt. I beräkningarna i utvecklingsprognosen är minskningen av servicebehovet därför något lindrigare. I framtiden kommer kommunerna ett behöva samarbeta sinsemellan och hitta nya lösningar för att kunna tillhandahålla kvalitativ undervisning.

Investeringarna inom den kommunala ekonomin är på en synnerligen hög nivå sett till den historiska utvecklingen. Velfärdsområdena kommer att överta investeringar till ett värde på 950 miljoner euro från den kommunala ekonomin.

Trots att den snabbaste tillväxten inom investeringar antas vara förbi, kommer investeringsnivån sannolikt att vara hög under hela ramperioden. Investeringsstrycket i den kommunala ekonomin kommer att vara fortsatt stort bland annat på grund av byggnadernas ålder och migrationen.

Inkomsterna i den kommunala ekonomin 2022–2025

Inkomsterna i den kommunala ekonomin beräknas minska med cirka 8,3 procent 2022. Den stora minskningen av verksamhetsinkomsterna beror bland annat på att budgetanslagen för testning och coronastöden upphör. Störningarna i avgiftsintäkterna och försäljningsintäkterna till följd av epidemin med covid-19 antas upphöra, men i gengäld krymper avgiftsintäkterna med cirka 45 miljoner euro till följd av reformen av klientavgifterna inom social- och hälsovården. Statsandelen för kommunal basservice höjs i motsvarande utsträckning.

4 I utvecklingsprognosen har beaktats den ökning i efterfrågan som följer av att avgifterna inom småbarnspedagogiken sänks och som tar ut en del av kostnadsbesparingarna enligt det kalkylerade servicebehovet.

Enligt beräkningarna planar ökningen av kommunernas skatteinkomst ut till 1,2 procent 2022. En bidragande orsak till den långsammare ökningen är att den temporära höjningen av kommunernas utdelning av samfundsskatten upphör. Däremot ökar statsandelarna med 5,2 procent till följd av bland annat de i regeringsprogrammet fastställda utvidgade uppgifterna, förhöjningen av nivån på statsandelen⁵ samt indexjusteringen.

Överföringen av tjänsterna inom social- och hälsovården och räddningsväsendet till välfärdsområdena 2023 påverkar också finansieringen av den kommunala ekonomin. Då finansieringsansvaret övergår från kommunerna till staten, måste statens inkomster höjas och kommunernas inkomster sänkas med ett belopp som motsvarar det överförda finansieringsansvaret. Inkomsterna i den kommunala ekonomin beräknas minska med cirka 32 procent 2023. Minskningen av verksamhetsinkomsten lindras av kommunernas hyresinkomst från social- och hälsovårdsfastigheter, som i utvecklingsprognosen beräknas vara 700 miljoner euro 2023.

För att det totala skatteuttaget inte ska öka, sänks kommunalskattesatsen i samtliga kommuner med en lika stor procentsats det år som social- och hälsovårdsreformen börjar gälla. Därtill minskas kommunernas andel av utdelningen av samfundsskatten med en tredjedel och statens andel höjs i motsvarande grad. Från kommunernas statsandelar dras av finansieringen för de uppgifter som övertas av välfärdsområdena. Kommunernas statsandelar i utvecklingsprognosen minskar också på grund av en anpassning på 24 miljoner euro från och med 2023. Anpassningen hänförs till regeringens budgetbeslut om att permanent sänka ramutgifterna med 370 miljoner euro från och med 2023. Kommunernas skatteinkomster beräknas minska med 47,2 procent och statsandelarna med 70,3 procent 2023.

Verksamhetsinkomsterna ökar med cirka 1,1 procent om året 2024–2025. Skatteinkomsten minskar med 4,4 procent 2024, vilket beror på att skatteutfallet 2023 fortfarande i viss grad påverkas av skatter som uppburits enligt de högre kommunalskattesatserna för tidigare år. Samma effekt ses i samfundsskatter. Statsandelarna ökar med 2,8 procent 2024, främst till följd av indexjusteringar. År 2025 ökar skatteinkomsten med 2,0 procent och statsandelarna med 2,2 procent.

5 Nivån på statsandelarna för kommunal basservice höjs med cirka 246 miljoner euro 2022. Däremot beaktas inte den inverkan på 562 miljoner euro på statsandelarna till följd av justeringen av kostnadsfördelningen 2022, eftersom den kommunala ekonomin betalades stora understöd 2020 och de direkta kostnaderna till följd av covid-19 kompenseras också 2021.

Utgifterna är större än inkomsterna inom den kommunala ekonomin under hela ramperioden. Kommunekonomin belastas av strukturella problem, som avhjälpas genom social- och hälsovårdsreformen när kommunerna slipper de snabbast växande utgifterna. Enligt kalkylen över utgiftstrycket i den kommunala ekonomin är kassaflödet från verksamheten och investeringarna ändå ungefär en miljard euro negativt 2024–2025, vilket tyder på att det behövs strukturella reformer för att höja produktiviteten och effektiviteten i kommunekonomin även efter reformen.

År 2023 överförs uppskattningsvis 4,6 miljarder euro av de upptagna lånen bort från den kommunala ekonomin i samband med social- och hälsovårdsreformen. Efter detta fortsätter lånestocken i den kommunala ekonomin att växa betydligt långsammare än under det senaste årtiondet i genomsnitt.

Kommunernas skatteinkomster

Kommunernas skatteinkomster utgörs av kommunal-, fastighets- och samfundsskatter. Kommunalskatten har i genomsnitt stått för cirka 84 procent av skatteintäkterna, fastighetsskatten för cirka 8 procent och samfundsskatten för cirka 8 procent. Kommunernas skatteintäkter förväntas uppgå till sammanlagt cirka 25,1 miljarder euro 2021. Jämfört med året innan ökar skatteinkomsten med cirka 5,2 procent. Ökningen hänför sig framför allt till faktorer som är kopplade till coronapandemin, samt till inkomst- och sysselsättningsutvecklingen och införandet av flexibel slutbeskattning inom fastighetsbeskattningen. Lindringarna i förfarandet för betalningsarrangemang inom beskattningen leder till att en del av skatteutfallet för 2020 och 2021 skjuts upp till 2022 och 2023. Åtgärden beräknas öka skatteutfallet i kommunerna med totalt cirka 54 miljoner euro 2022 och cirka 20 miljoner euro 2023. Enligt prognosen ökar skatteintäkterna med 1,2 procent 2022. Tabell 11 visar prognosen för kommunernas skatteintäkter 2022–2025. Prognosen beaktar både skattebasutveckling som ingår i makroprognosen för samhällsekonomin och de fastslagna ändringarna i beskattningsgrunden samt konsekvenserna av social- och hälsovårdsreformen.

Social- och hälsovårdsreformen medför en stor förändring i kommunernas skattestruktur. Kommunalskattens andel av skatteinkomsten minskar med i genomsnitt mer än 10 procentenheter (71 %) och fastighetsskattens andel fördubblas (16 %). Likaså ökar samfundsskattens andel betydligt (12 %). Även efter reformen är det kommuninvånarnas förvärvsinkomst som utgör kommunens viktigaste skattebas. De utbetalda lönerna utgör i genomsnitt 67 procent, pensionerna cirka 24 procent och de övriga intäkterna, bland annat dagpenning-, jordbruks- och näringsinkomster, cirka 9 procent av skattebasen för kommunalskatt. Det förekommer emellertid stora skillnader i intäktsstrukturen mellan olika kommuner. Hur befolkningsstrukturen och sysselsättningsgraden utvecklas har en

avgörande inverkan på skattebasen för enskilda kommuner och därigenom på hur intäkterna bildas. I avsnittet nedan behandlas efter skatteslag de konsekvenser som olika lagändringar kommer att ha för kommunernas skatteintäkter under ramperioden. I texten hänvisas till prognossiffrorna i tabellen. Kommunerna kompenseras enligt nettobelopp för de konsekvenser som ändringarna i beskattningsgrunderna har för skatteintäkterna. I fråga om samfundsskatten verkställs kompenseringarna genom att justera utdelningsandelen i skattesystemet. Från och med budgeten för 2020 betalas kompensationserna för ändringarna i grunderna för beskattning av förvärvsinkomst genom ett separat anslagsmoment.

Tabell 11. Kommunernas skatteinkomster 2020–2025, enligt kommunernas bokföring, miljoner euro.

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Kommunalskatt	20 217	20 554	21 315	9 863	9 362	9 540
Samfundsskatt	1 967	2 485	2 088	1 501	1 391	1 450
Fastighetsskatt	1 747	2 106	2 032	2 059	2 086	2 110
Totalt	23 930	25 145	25 435	13 423	12 839	13 100
Den genomsnittliga						
kommunalskattesatsen	19,96	20,02	20,02	7,63	7,63	7,63
Kommunernas andel av						
intäkterna från samfundsskatten	42,13	44,34	34,19	22,73	21,71	21,81

Kommunalskatt

Inkomsten från kommunalskatten beräknas vara cirka 21,3 miljarder euro under 2022, cirka 761 miljarder euro mer än under 2021. De påverkas av de ändringar i beskattningsgrunden som fastställs i regeringsprogrammet och av hur inkomsterna och sysselsättningsgraden utvecklas. Lättnaderna i betalningsarrangemangen minskar kommunalskatteutfallet med totalt cirka 131 miljoner euro 2020–2021, av vilket uppskattningsvis 65 miljoner euro kommer att höja skatteutfallet 2022–2023.

Ändringarna av löntagarnas avgifter påverkar kommunalskattebasen, eftersom avgifterna med undantag för sjukvårdspremien kan dras av i beskattningen. Dessutom påverkas kommunalskattebasen av ändringar i förmåner som är bundna till folkpensionsindex. En indexförändring genom vilken skattebasen ökar bidrar inte nödvändigtvis till högre intäkter från kommunalskatten. Däremot kan indexförändringen till och med göra att intäkterna sjunker, eftersom pensionsinkomstavdraget vid kommunalbeskattningen också är bundet till indexet, vilket innebär att pensionsinkomstavdraget ökar. Ändringar

i indexutvecklingen är inte ändringar i beskattningsgrunden. Därför påverkar en ändring av folkpensionsindexet inte de kompensationer som betalas för skatteförluster till kommunerna.

Som ändringar i beskattningsgrunden betraktas däremot indexjusteringar som görs i grunderna för beskattningen av förvärvsinkomster eller som motsvarar inflationsutvecklingen, och som enligt prognoskalkylen ska göras varje år. Därför kompenseras kommunerna för skatteförluster som beror på sådana indexjusteringar.

En indexjustering av grunderna för beskattningen av förvärvsinkomster ingår som ett tekniskt antagande också i skatteintäktskalkylerna för 2024–2025. Justeringen enligt inkomstnivåindexet beräknas minska intäkterna från kommunalskatten på årsnivå med 173 miljoner euro 2022, 8 miljoner euro 2023, 3 miljoner euro 2024 och 3 miljoner euro 2025. Vid halvtidsöversynen i april 2021 beslutade regeringen om att höja hushållsavdraget för dem som frångår oljeuppvärmning 2022–2027. Regeringen beslutade också om att sänka beskattningsvärdet för utsläppssnåla tjänstebilar med 85 euro i månaden 2022–2025. Ändringarna beräknas minska intäkterna från kommunalskatten med 4 miljoner euro 2022, 2 miljoner euro 2023, 3 miljoner euro 2024 och 3 miljoner euro 2025.

Kommunalskattebasen förväntas öka från och med 2022 med i genomsnitt 2,9 procent om året under ramperioden. Både förvärvsinkomsterna och kapitalinkomsterna beräknas öka med cirka 3 procent 2022. Löneinkomsterna ökar 2022, medan arbetslöshetsförmåner minskar. Under ramperioden ökar pensionsinkomsterna något snabbare än löneinkomsterna, eftersom antalet pensionärer ökar och pensionssystemet mognar.

På grund av hur uppbörden och redovisningen av skatter infaller syns social- och hälsovårdsreformens fulla effekt på kommunalskatteutfallet först 2024. År 2023 får kommunerna ännu skatteinkomst som hänför sig till tidigare skatteår.

Samfundsskatt

År 2022 beräknas kommunernas intäkter från samfundsskatten uppgå till cirka 2,1 miljarder euro, vilket är cirka 397 miljoner euro mindre än under 2021. Lättnaderna i betalningsarrangemangen minskade kommunalskatteutfallet med totalt cirka 9,5 miljoner euro 2020–2021, och uppskattningsvis 4 miljoner euro av detta belopp kommer att höja skatteutfallet 2022–2023. På grund av den kompensation som betalas via statsandelssystemet har denna ändring ingen inverkan på kommunernas inkomster. Kommunernas andel av utdelningen av samfundsskatten höjdes med 12 procentenheter för skatteåret 2021 och permanent med 2 procentenheter från och med skatteåret 2022.

I detta skede har det bedömts att en ändring baserad på ett direktiv av beskattningen av vissa gränsöverskridande omvända hybridarrangemang har en obetydlig inverkan på samfundsskatteutfallet när ändringen träder i kraft 2021. Ränteavdragsbegränsningen kommer att revideras under ramperioden, vilket antas ge en liten ökning i skatteintäkterna.

Prognosen för intäkterna från samfundsskatten bygger på den samfundsskatt som fastställts vid den senast verkställda beskattningen och ändras i enlighet med den beräknade resultatutvecklingen. Förändringen i resultatutvecklingen beräknas främst med hjälp av förändringen i rörelseöverskottet i nationalräkenskaperna. Rörelseöverskottet förväntas öka med 5,0 procent 2021 och öka med i genomsnitt 4,4 procent under 2022–2025. Intäkterna från samfundsskatten är känsliga för konjunkturutvecklingen. Förändringar i den ekonomiska tillväxten och företagens resultat kan orsaka betydande ändringar i intäkterna.

I samband med social- och hälsovårdsreformen sänks kommunernas andel av intäkterna från samfundsskatten. Hela effekten av detta syns först 2024, eftersom år 2023 får kommunerna fortfarande samfundsskatteintäkter som hänför sig till tidigare skatteår.

Fastighetsskatt

Intäkterna från fastighetsskatten kommer att vara cirka 2 miljarder euro 2022. Lättnaderna i betalningsarrangemangen minskade fastighetskatteutfallet med totalt cirka 12 miljoner euro 2020–2021, och uppskattningsvis 5 miljoner euro av detta belopp kommer att höja skatteutfallet 2022–2023. Det projekt för utveckling av fastighetsskatten som fastställs i regeringsprogrammet pågår fortfarande. Nästa steg är att förnya metoderna för värdering av både mark och byggnader. Avsikten är att beskattningsvärdena enligt det nya systemet tas i bruk i fastighetsbeskattningen för 2023. Som en del av reformen sänktes fastighetsbeskattningen av vindkraftverk och områden som skyddats med stöd av naturvårdslagen befriades från fastighetsskatt redan 2021.

4.3 Trycket på att anpassa ekonomin, enligt kommungrupp

Enligt kommunallagen ska kommuneconomiprogrammet innehålla en bedömning av förändringarna i kommunernas strukturella saldon både utifrån utsikterna för hela landet och enligt kommungrupp. I programmet beskrivs balansen i finansieringen av kommunerna med hjälp av begreppet kassaflödet i verksamheten och för investeringarnas del. Enklare uttryckt beskriver detta nyckeltal trycket på att öka lånebeståndet (ett negativt nyckeltal) eller den kalkylerade möjligheten till bland annat låneamorteringar eller sänkningar av skattesatsen (ett positivt nyckeltal).

Antaganden som använts i kalkylen

I tabellerna 12 och 13 presenteras kalkyler över kommunernas strukturella saldon 2021–2025 och kommunernas tryck på att höja inkomstskattesatsen enligt kommunstorleksgrupp 2022–2024. Kalkylerna grundar sig på finansministeriets kommunspecifika uppskattningar av utvecklingen av skatteintäkterna och statsandelarna utgående från utvecklingen i hela landet och av den skatteintäktsbaserade utjämningen av statsandelar. Social- och hälsovårdsreformens inverkan beaktas i kalkylerna från och med 2023.

Uppgifterna om verksamhetsbidraget 2021–2022 har hämtats ur kommunernas och samkommunernas redovisningar till Statskontoret om kommunernas och samkommunernas budgetar och ekonomiplaner. Uppgifterna för de enskilda kommunerna har räknats om enligt finansministeriets uppgifter för hela landet, så att proportionerna mellan kommunerna överensstämmer med de uppgifter som kommunerna redovisat. Driftsbidraget 2023–2025 har beräknats utifrån förändringen i befolkningsstrukturen i kommunen och den uppskattade totala förändringen i hela landet. Det innebär att verksamhetsbidraget för en enskild kommun inte följer den genomsnittliga förändringen i hela landet, utan det beräknade verksamhetsbidraget varierar mellan kommunerna beroende på hur kommunens befolkningsstruktur utvecklas. I granskningen har hänsyn inte tagits till de kommunernas egna åtgärder som inverkar på verksamhetsbidraget, vilket i synnerhet i slutet av granskningsperioden kan medföra stora skillnader jämfört med de faktiska siffrorna.

I fråga om nettoinvesteringarna har man först beräknat ett genomsnitt för tre år för en enskild kommun utifrån ekonomiuppgifterna 2019–2021 och sedan utifrån genomsnittet utvecklingen för kommunens nettoinvesteringar med beaktande av den prognosticerade förändringen i hela landet. Det kommunspecifika genomsnittet per kommun har utvecklats enligt den prognosticerade årsförändringen i hela landet från och med 2024. I övrigt bygger nettoinvesteringarna på de budgetar och ekonomiplaner som nämnts ovan. Social- och hälsovårdsreformens inverkan på kommunernas nettoinvesteringar har inte beaktats i dessa kalkyler.

De finansiella utgifterna respektive intäkterna beräknas baserat på den prognosticerade förändringen i hela landet från och med 2024. I övrigt bygger de på kommunernas budgetar och ekonomiplaner. Statsandelarna för undervisnings- och kulturverksamhet 2022–2025 bygger på den senaste informationen. Inga ändringar har gjorts i kommunernas inkomst- och fastighetsskattesatser. Samkommunerna har inte tagits med i prognosmodellen. Kalkylerna enligt kommun publiceras på finansministeriets webbplats.

Kalkylerna enligt kommun bygger i stort sett på uppgifterna i kommunernas budgetar och ekonomiplaner, den prognosticerade förändringen i hela landet och Statistikcentralens befolkningsprognos för kommunerna. Det säger sig självt att kalkylerna är mycket osäkra och siffrorna för enskilda kommuner inte ska tolkas på ett entydigt sätt.

Granskningsperioden omfattar flera exceptionella år och därför bör man förhålla sig till beräkningarna med särskild försiktighet. För närvarande är den osäkerhet som föranleds av coronapandemin stor särskilt vad gäller verksamhetsbidraget och inkomstskatteutfallet.

En granskning enligt kommunstorleksgrupp anger dock i vilken riktning ekonomin i olika kommuner har utvecklats och befinner sig nu, och därför är det ändamålsenligt att granska den utvecklingen. Tolkningarna bör ändå göras med viss försiktighet.

Stort tryck på ekonomisk anpassning i nästan alla kommunstorleksgrupper i slutet av ramperioden

Kassaflödet från verksamheten och investeringarna (den s.k. finansiella balansen) varierar stort mellan kommunstorleksgrupperna under de år som omfattas av granskningen (tabell 12). Det genomsnittliga kassaflödet från investeringarna beräknas vara negativt vid utgången av ramperioden, cirka -330 euro per invånare. Visserligen förekommer det betydande variation och stora förändringar i de olika kommunstorleksgrupperna.

Tabell 12. Uppskattning av kommunernas kalkylerade avvikelser från finansiell balans (kassaflödet från verksamheten och investeringarna) 2020–2025 enligt kommunstorleksgrupp, mn euro och euro/invånare.

Kassaflöde från verksamheten och investeringarna	(miljoner euro)						(euro per invånare)					
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Över 100 000 invånare (tot. 2 213 288 invånare och 9 kommuner)	-209,4	-397,2	-1 169,6	-744,7	-792,8	-787,2	-95	-178	-518	-327	-345	-340
40 001–100 000 invånare (tot. 1 052 319 invånare och 18 kommuner)	20,4	-146,0	-422,8	-118,2	-352,7	-345,3	19	-139	-403	-113	-337	-330
20 001–40 000 invånare (tot. 758 624 invånare och 28 kommuner)	-156,0	-340,1	-504,0	-279,4	-365,2	-377,4	-206	-451	-670	-372	-488	-505
10 001–20 000 invånare (tot. 603 644 invånare och 41 kommuner)	-51,0	-183,6	-249,5	-36,9	-220,0	-233,0	-85	-306	-418	-62	-373	-397
5 001–10 000 invånare (tot. 533 403 invånare och 73 kommuner)	168,0	33,2	-77,0	96,8	-11,2	-16,8	315	63	-147	186	-22	-33
2 001–5 000 invånare (tot. 290 392 invånare och 88 kommuner)	81,3	-28,5	-29,3	75,7	-40,0	-52,3	280	-99	-104	271	-145	-192
Under 2 000 invånare (tot. 51 922 invånare och 36 kommuner)	23,6	9,0	2,1	19,5	-2,0	-4,9	455	176	42	389	-40	-100
Fastlandsfinlands kommuner sammanlagt	-123	-1 053	-2 450	-987	-1 784	-1 817	-22	-191	-444	-179	-323	-329

Kassaflödet från verksamheten och investeringarna beräknas bli svagare i alla kommunstorleksgrupper 2021 jämfört med 2020 (ca -170 euro/invånare i genomsnitt i hela landet). En betydande orsak till detta är undantagstillståndet med anledning av coronapandemin; statens betydande stödåtgärder till den kommunala ekonomin 2020 bidrog till att stärka kommunernas ekonomi 2020. Jämfört med 2020 kommer till exempel statsandelarna 2020 att minska på riksnivå med sammanlagt cirka 186 euro per invånare.

Enligt kommunstorleksgrupp beräknas kommuner i grupperna med 5 000–10 000 invånare och mindre än 2 000 invånare har ett positivt kassaflöde från verksamheten och investeringarna 2021, medan det i de övriga kommunstorleksgrupperna är negativt. Det positiva kassaflödet i de två nämnda grupperna beror i hög grad på ett gott utgångsläge året innan. Kassaflödet från verksamheten och investeringarna minskar mest mellan åren 2020 och 2021 i kommuner med mindre än 40 000 invånare.

År 2022 beräknas kassaflödet från verksamheten och investeringarna minska kraftigt jämfört med året innan i samtliga kommunstorleksgrupper (ca -250 euro/invånare i genomsnitt i hela landet), eftersom i synnerhet driftsbidraget (ca -340 euro/invånare i genomsnitt i hela landet) beräknas minska betydligt jämfört med 2021. Ökningen av kommunernas skatteinkomster beräknas också avta betydligt, främst på grund av att kommunernas andel av samfundsskatteutdelningen återställs till normal nivå.

Kassaflödet från verksamheten och investeringarna verkar bli bättre i alla kommunstorleksgrupper 2023 jämfört med 2022 (ca 270 euro/invånare i genomsnitt i hela landet). En bidragande orsak till ändringen är social- och hälsovårdsreformen som tagits med i beräkningarna från och med 2023. Till exempel i kommunalskatten för 2023 syns ännu skatter som uppburits enligt skattesatserna för tidigare år som och som ökar skatteintäkterna och har en positiv effekt på utvecklingen av kassaflödet från verksamheten och investeringarna 2023.

Social- och hälsovårdsreformen har olika stor inverkan på utvecklingen av verksamhetsbidraget, skatteintäkterna och statsandelarna beroende på kommunstorleksgrupp; i större kommuner beräknas verksamhetsbidraget växa snabbare än i mindre kommuner på grund av skillnaderna i befolkningsstrukturen. Det avspeglas också i beräkningarna av ökningen i statsandelarna, så att statsandelarna ökar snabbare i kommuner med mer än 100 000 invånare än i de övriga kommunstorleksgrupperna eftersom en stor del av statsandelsåtagandena efter social- och hälsovårdsreformen inriktas på åldersgrupperna under 16 år, vilka växer mest i de största kommunerna. Skillnaderna i utvecklingen beroende på kommunstorleksgrupp avspeglas också i förändringarna 2023: genom social- och hälsovårdsreformen försvinner fler euro per invånare från verksamhetsbidraget och statsandelarna i kommuner med en mindre befolkning, än i större kommuner. I gengäld förlorar de till folkmängden största kommunerna mer skatteintäkter per invånare än de mindre.

Den positiva ändringen i kassaflödet från verksamheten och investeringarna förklaras också av den sjunkande nettoinvesteringsnivån. Nettoinvesteringarna bygger på uppgifterna i kommunernas ekonomiplaner för 2023 och kan i verkligheten vara högre eller lägre än vad kommunerna har beräknat.

Kassaflödet från verksamheten och investeringarna beräknas bli svagare i alla kommunstorleksgrupper 2024 jämfört med 2023 (ca -150 euro/invånare i genomsnitt i hela landet). Ändringen är minst i kommuner med mer än 100 000 invånare (ca -20 euro/invånare) och betydligt större i de övriga kommunstorleksgrupperna. Minskningen i kassaflödet från verksamheten och investeringarna förklaras i hög grad av hur skatteinkomsterna utvecklas enligt beräkningarna. År 2024 beräknas ökningen i skatteinkomsterna minska med cirka 110 euro per invånare jämfört med föregående år. Det beror på att en del av skatteutfallet för 2023 hänförs till skatter som uppburits enligt de högre kommunalskattesatserna för tidigare år. Samma effekt ses i samfundsskatter. Det innebär att skatteinkomsten 2024 är mindre än 2023.

Den relativt lilla förändringen i verksamheten och kassaflödet i kommuner med mer än 100 000 invånare jämfört med föregående år förklaras av att nivån på nettoinvesteringarna kommer enligt beräkningarna att minska med cirka 110 euro per invånare, medan nivån antas stiga i de övriga kommunstorleksgrupperna. Vid granskningen av kalkylerna enligt kommunstorleksgrupp bör man tänka på att nettoinvesteringsnivåerna för 2024 och 2025 har härletts från trenden för kommunernas nettoinvesteringar 2019–2021. Nivån för 2023 bygger däremot på uppgifterna i kommunernas ekonomiplaner, och därför beskriver den beräknade nettoinvesteringsnivån vid utgången av ramperioden en investeringsnivå utifrån trenden för tidigare år och inte nödvändigtvis vad det verkliga investeringsbehovet kommer att vara.

Enligt beräkningarna kommer kassaflödet från verksamheten och investeringarna att vara negativt vid slutet av ramperioden (ca -330 euro/invånare i genomsnitt i hela landet. Det finns dock relativt stora skillnader mellan kommunstorleksgrupperna vid utgången av ramperioden (från ca -500 euro/invånare till ca -35 euro/invånare).

Det svagare kassaflödet från verksamheten och investeringarna avspeglas naturligtvis även i kommunernas lånestock. Mellan 2020 och 2025 förväntas kommunernas lånestock per invånare öka med sammanlagt cirka 45 procent. Trycket att öka lånen är störst i kommunstorleksgruppen 20 000–40 000 invånare, där lånen enligt beräkningarna kommer att öka med cirka 70 procent mellan åren 2020 och 2025.

I tabell 13 har förändringarna i kassaflödet i verksamheten och för investeringarnas del ställts i relation till intäkten per enhet av kommunalskattesatsen under 2022–2025. År 2025 är det beräknade skattehöjningstrycket störst i kommunstorleksgruppen

20 000– 40 000 invånare. I denna kalkyl är det endast kommun som är föremål för granskning (omfattar kommunerna och deras affärsverk). Särskilt vad gäller stora städer gäller det att komma ihåg att utvecklingen av koncernens aktiebolag har en stor inverkan på hur kommunens ekonomi utvecklas, vilket inte har beaktats i denna kalkyl.

Tabell 13. Uppskattning av kommunernas kalkylerade avvikelser från finansiell balans (kassaflödet från verksamheten och investeringarna) och av det kalkylerade tryck på att höja skattesatsen som den finansiella jämvikten medför enligt kommunstorleksgrupp 2022–2025.

Det kalkylerade trycket på att höja skattesatsen (%)	2022	2023	2024	2025
Över 100 000 invånare (tot. 2 213 288 invånare och 9 kommuner)	2,4	1,3	1,4	1,4
40 001–100 000 invånare (tot. 1 052 319 invånare och 18 kommuner)	2,2	0,5	1,7	1,6
20 001–40 000 invånare (tot. 758 624 invånare och 28 kommuner)	3,5	1,6	2,2	2,3
10 001–20 000 invånare (tot. 603 644 invånare och 41 kommuner)	2,4	0,3	1,8	1,9
5 001–10 000 invånare (tot. 533 403 invånare och 73 kommuner)	0,9	-0,9	0,1	0,2
2 001–5 000 invånare (tot. 290 392 invånare och 88 kommuner)	0,7	-1,5	0,8	1,0
Under 2 000 invånare (tot. 51 922 invånare och 36 kommuner)	-0,3	-2,1	0,2	0,6
Fastlandsfinlands kommuner sammanlagt, utgångsnivå 20,00 (2021)	2,3	0,8	1,5	1,5

Antalet kommuner med negativt årsbidrag och underskott beräknas öka

Tabell 14 visar antalet kommuner med negativt årsbidrag. Enligt bokslutsuppgifterna var årsbidraget år 2019 negativt för 65 kommuner. På basis av kalkylen kommer antalet kommuner med negativt årsbidrag att minska betydligt 2020, då endast tre kommuner beräknas ha negativt årsbidrag.

Situationen ser ut att vara lika god 2021, då antalet kommuner med negativt årsbidrag beräknas fortsättningsvis vara tre. Situationen förklaras sannolikt av att samtidigt som statsandelarna minskar (ca -9 % i genomsnitt i hela landet) då stödåtgärderna trappas ner, så ökar skatteutfallet (ca 5 % i genomsnitt i hela landet) och verksamhetsbidraget minskar med endast drygt en procent jämfört med året innan. Situationen verkar dessvärre försämrats och vid slutet av ramperioden antas det finnas cirka 23 kommuner med negativt årsbidrag.

Tabell 14. Antal kommuner med negativt årsbidrag och underskott 2019–2025.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Negativt årsbidrag, st.	65	3	3	23	8	22	23
Underskott i balansräkningen, st.	56	32	22	36	39	45	51

Under tidigare år har kommunerna med negativt årsbidrag vanligen varit kommuner med ett litet invånarantal. Läget verkar inte heller ha förändrats enligt denna beräkning (tabell 15). Detta förklaras givetvis av att kommunerna i Finland i genomsnitt är relativt små. Nästan 70 procent av kommunerna i Fastlandsfinland är kommuner med färre än 10 000 invånare.

Tabell 15. Antal kommuner med negativt årsbidrag 2020–2025 enligt kommunstorleksgrupp.

Kommuner med negativt årsbidrag, antal	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Över 100 000 invånare (tot. 2 213 288 invånare och 9 kommuner)	0	0	1	0	1	1
40 001–100 000 invånare (tot. 1 052 319 invånare och 18 kommuner)	0	0	0	0	1	0
20 001–40 000 invånare (tot. 758 624 invånare och 28 kommuner)	0	0	1	1	2	2
10 001–20 000 invånare. (tot. 603 644 invånare och 41 kommuner)	0	0	3	1	4	3
5 001–10 000 invånare (tot. 533 403 invånare och 73 kommuner)	1	0	3	0	1	2
2 001–5 000 invånare (tot. 290 392 invånare och 88 kommuner)	1	1	9	3	8	10
Under 2 000 invånare (tot. 51 922 invånare och 36 kommuner)	1	2	6	3	5	5
Fastlandsfinlands kommuner sammanlagt	3	3	23	8	22	23

Antalet kommuner med ett ackumulerat underskott i balansräkningen beräknas öka före ramperiodens slut (tabellerna 14 och 16). Även om årsbidraget uppskattas bli betydligt bättre 2020 och 2021, ser det ut som om antalet kommuner med ett underskott kommer att öka från och med 2022, eftersom årsbidraget för i en del kommuner beräknas underskrida avskrivningsnivån. Under ramperioden uppskattas antalet kommuner med underskott öka, och år 2024 beräknas drygt hälften av Fastlandsfinlands kommuner ha ett underskott.

Tabell 16 visar enligt kommunstorleksgrupp antalet kommuner som utifrån beräkningen har underskott i balansräkningen. Utifrån beräkningen ska antalet kommuner med underskott öka i varje kommunstorleksgrupp under ramperioden.

Tabell 16. Antal kommuner med ett ackumulerat underskott i balansräkningen 2020-2025 enligt kommunstorleksgrupp.

Ackumulerat underskott i balansräkningen	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Över 100 000 invånare (tot. 2 213 288 invånare och 9 kommuner)	0	2	2	2	3	3
40 001–100 000 invånare (tot. 1 052 319 invånare och 18 kommuner)	3	3	7	6	9	11
20 001–40 000 invånare (tot. 758 624 invånare och 28 kommuner)	3	4	6	8	7	7
10 001–20 000 invånare (tot. 603 644 invånare och 41 kommuner)	4	4	7	7	8	8
5 001–10 000 invånare (tot. 533 403 invånare och 73 kommuner)	10	4	7	6	6	7
2 001–5 000 invånare (tot. 290 392 invånare och 88 kommuner)	7	2	5	7	9	12
Under 2 000 invånare (tot. 51 922 invånare och 36 kommuner)	5	3	2	3	3	3
Fastlandsfinlands kommuner sammanlagt	32	22	36	39	45	51

På basis av det ackumulerade underskottet i balansräkningen enligt koncernboksluten för 2019 och 2020 kommer 4–6 kommuner att år 2021 eventuellt omfattas av utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning (det s.k. kriskommunsförfarandet); underskottskriteriet är -500 och -1 000 euro/invånare två år i följd. Antalet kommuner som kommer att omfattas av utvärderingsförfarandet bedöms vara ungefär detsamma 2022–2025.

Utöver detta ska kommunen i enlighet med 110 § i kommunallagen dessutom täcka ett underskott i balansräkningen för 2015 senast 2020, eller senast 2022 om underskottet var mer än 500 euro/invånare. Enligt utvecklingsprognosen kan 1-2 kommuner vara tvungna att genomgå ett utvärderingsförfarande 2021, när bokslutet för 2020 slutgiltigt har godkänts. Med stöd av en temporär ändring av kommunallagen kan kommunerna ansöka om förlängning av tidsfristen, om kommunen på grund av exceptionella och tillfälliga kommunalekonomiska svårigheter till följd av covid-19-epidemin inte förmår täcka ett underskott i sin balansräkning inom den fastställda tidsfristen. Möjligheten att ansöka om förlängning på högst två år gäller till och med 2025. Då kan kommunen ansöka om förlängning av de tidsfrister för täckande av underskottet som går ut 2025 och 2026.

Bilagor

BILAGA 1. Den totalekonomiska utvecklingen och vissa bakgrundsantaganden

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
BNP och sysselsättning						
BNP:s värde, miljarder euro	237,5	247,8	258,3	267,1	275,6	284,2
BNP, volymförändring, %	-2,8	2,6	2,5	1,5	1,4	1,2
Antalet sysselsatta, förändring, %	-1,5	0,1	1,2	0,6	0,4	0,3
Arbetslöshetsgrad, %	7,8	7,8	7,2	6,9	6,7	6,5
Sysselsättningsgrad (15–64-åringar), %	71,6	71,7	72,6	73,2	73,6	73,8
Lönesumma, förändring, %	-0,4	3,0	3,7	3,1	2,8	2,7
Pensionsinkomster, förändring, %	2,8	2,2	3,2	3,2	3,2	3,0
Priser och kostnader, %						
Allmän inkomstnivå, förändring	1,8	2,7	2,5	2,5	2,5	2,5
Kommunernas inkomstnivå, förändring	1,9	2,6	2,5	2,5	2,5	2,5
Konsumentpriser, förändring	0,3	1,4	1,5	1,7	1,7	1,8
Byggnadskostnadsindex	-0,2	1,7	1,8	2,1	2,3	2,4
Basprisindex för hemmamarknadsvaror	-3,3	2,7	1,9	2,2	2,2	2,3
Statsandelsindex:						
Prisindex för basservicen 1), förändring	1,0	2,5	2,2	2,3	2,3	2,3
Statsandelsindex, förändring	0,7	2,5	2,2	2,3	2,3	2,3
Kommunarbetsgivarens socialskyddsavgifter, %						
Sjukförsäkringsavgift	1,3	1,5	1,4	1,4	1,5	1,5
Arbetslöshetsförsäkringspremie	1,6	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Pensionsavgift (KomPL)	20,8	20,7	20,7	20,7	20,7	20,7
Lärarnas pensionsavgift	16,3	16,3	16,3	16,3	16,3	16,3
Övriga socialförsäkringsavgifter	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Kommunarbetsgivarens avgifter sammanlagt	24,5	24,8	24,6	24,6	24,7	24,6
De försäkrades socialskyddsavgifter, %						
Löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Löntagares pensionsavgift, under 53 år	7,2	7,2	7,2	7,2	7,2	7,2
Löntagares pensionsavgift, över 53 år	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7
Poängtal för ArPL-index	2 617	2 631	2 675	2 718	2 769	2 820
ArPL-index, förändring	1,2	0,5	1,7	1,6	1,9	1,9
Poängtal för FPL-index	1 633	1 639	1 662	1 685	1 714	1 743
FPL-index, förändring	1,0	0,4	1,4	1,4	1,7	1,7

1 Prisindex för basservicen, där återinförandet av semesterpenningen 2019 och 2020 har beaktats

BILAGA 2. Fördelning av poster som överförs från den kommunala ekonomin vid utgången av 2022

	Mn €
Löner och arvoden	9 043
Arbetsgivarens socialskyddsavgifter	2 312
Köp	10 872
Socialt stöd	662
Övriga verksamhetskostnader	651
Försäljningsinkomster	812
Avgiftsinkomster	1 620
Understöd och bidrag	419
Övriga omkostnader	352
Tillverkning för eget bruk	2
Verksamhetens intäkter	3 205
Omkostnader	23 539
Slitage	288
Verksamhetsbidrag	- 20 334
Nettokostnader	- 20 622
Investeringar	950
Lånestock per 31.12	4 600
Likvida medel per 31.12	500



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

FINANSMINISTERIET

Snellmansgatan 1 A
PB 28, 00023 STATSRÅDET
Telefon 0295 160 01
finansministeriet.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-494-3 (pdf)

Augusti 2021